Canadian Experience in Gender Mainstreaming

Status of Women Canada
Condition féminine Canada
Canada

Canadian Experience in Gender Mainstreaming 2001

Status of Women Canada – Gender-Based Analysis Directorate (GBA)

National Library of Canada Cataloguing in Publication

Main entry under title:
Canadian Experience in Gender Mainstreaming.

Also available on the Internet.
Text in English and French on inverted pages.

ISBN 0-662-66735-2
Cat. no.: SW21-97/2002

1. Women—Government policy—Canada.
2. Canada—Social policy.
3. Women—Canada—Social conditions.
4. Sex discrimination against women—Canada
5. Administrative agencies—Canada.
I. Canada. Status of Women Canada.
II. Title: Intégration des considérations liées à l'égalité des sexes au Canada.

HQ1236.5.C3C32 2002 305.4'0971 C2002-903233-4E

Project Manager: Geneviève Thériault, GBA Directorate, Status of Women Canada
Publishing & Editing Co-ordinator: Cathy Hallessey, Status of Women Canada
Layout & Design: McGill Buckley Inc.
Translation: Status of Women Canada
Translation Co-ordinator: Monique Lefebvre, Status of Women Canada

For more information contact:
Gender-Based Analysis Directorate
Status of Women Canada
123 Slater Street, 11th Floor
Ottawa, Ontario K1P 1H9
Telephone: (613) 995-5856
Facsimile: (613) 947-0530
TDD: (613) 996-1322
E-mail: gba@swc-cfc.gc.ca

This document is also available for download on the Status of Women Canada Web site http://www.swc-cfc.gc.ca/.

106-00146/

Table of Contents

1. Introduction 1

2. Environment for Gender-Based Analysis 2

2.1 Policy Environment 2

2.2 Institutional Infrastructure 4

3. Analytic Inputs for Gender-Based Analysis 17

3.1 Guidelines and Assistance for Gender-Based Analysis 17

3.2 Partnerships Outside Government 21

4. Case Studies 23

5. Challenges and Future Directions 28

Introduction

This paper outlines the Government of Canada's experience with gender mainstreaming.[1] "Gender mainstreaming" is a term that came into widespread use with the adoption of the Beijing *Platform for Action*, which emphasized the importance of:

"mainstreaming a gender perspective in all policies and programs so that, before decisions are taken, an analysis is made of the effects on women and men respectively."

While not using the term "gender mainstreaming", the Government of Canada has had a longstanding commitment to analyze policy impacts on women early in the policy decision-making process. In 1976, a strategy of integration required assessment of all federal initiatives and decisions be assessed for their impact on women, at every phase of decision-making, and in every area of activity. A systematic approach to gender mainstreaming was formally articulated in Canada's *Federal Plan for Gender Equality*, presented to the United Nations (UN) World Conference on Women in Beijing in 1995.

This approach was Canada's commitment to implementing gender-based analysis in the development of policies, programs and legislation. Further commitments were made to developing analytic tools, training approaches and data for undertaking gender-based analysis (GBA).

The need to restate this commitment illustrates the complexity of ensuring that policies across government are formulated to advance equality between women and men. There are challenges at several levels. To date, much attention in international discussions has been given to the requirements at the political level (are commitments authoritatively stated and promoted?) and the institutional level (are the appropriate structures in place?). The Canadian approach also recognizes the need for further development at the technical level in that attention must be paid to adapting concepts and methodologies for the range of policy sectors that are required to do effective gender-based analysis.

This paper begins with a review of the current environment for undertaking gender-based analysis within the federal government, highlighting the aspects that are seen as particularly important in establishing an enabling environment (Section 2). It then presents two short "case studies" of developments in policy areas that illustrate the complexity of undertaking effective gender-based analysis and influencing decision-making processes (Section 3). Finally, the paper reviews some challenges and next steps in achieving a more systematic, cross-sectoral approach to policy-making in support of gender equality (Section 4).

[1] Canada is a federation in which distinct areas of jurisdiction are assigned to the federal, provincial and territorial governments. This paper focuses on the approach taken by the federal government, although a brief outline of the approaches of several other governments is provided on pages 13-16.

2 Environment for Gender-Based Analysis

The commitments made by Canada in the *Federal Plan for Gender Equality* are built on lessons learned from initiatives to enhance implementation of the government's commitment to gender equality over two decades. Steps taken since then have also contributed to establishing an enabling environment for implementing gender-based analysis. Aspects of the environment that facilitate implementation are:

- a positive policy environment, including a clear legal foundation for the development of policies supporting gender equality and a clear government commitment to a systematic and cross-sectoral approach;
- an institutional infrastructure, including a national machinery with a clearly-defined role, mechanisms to support gender equality within other government departments, intergovernmental collaborative mechanisms, and mechanisms for information exchange and collaboration among federal, provincial and territorial governments;
- increased availability of analytic inputs for policy decision-making that supports gender equality, including guidelines and analytic frameworks for gender-based policy analysis, policy research to support more informed debate, and gender equality indicators to assess progress; and
- constructive partnerships with actors outside government, based on a recognition of the role and contribution of equality-seeking organizations and processes for consultation that facilitate exchanges about issues, priorities and policy alternatives.

2.1 Policy Environment

Clear Legal Foundation for Gender Equality

The legal foundation for gender equality was strengthened when the equality provisions of the *Charter of Rights and Freedoms* came into force in 1985. Sections 15 and 28 of the *Charter* outline a standard of gender equality to which all governments in Canada (federal, provincial and territorial) must adhere in their legislation and programs. Judicial decisions and policy debates under the *Charter* have contributed to a recognition that treating women and men identically will not ensure equal outcomes and to increasing acceptance of the concept of substantive equality (equality as equality of results or outcomes).

The equality provisions of the *Charter* provide the basis for challenging laws that result in unequal outcomes for women. Such arguments have been made in relation to employment opportunities and pay, spousal support, sexual assault, sexual harassment, sexual orientation, pregnancy, pensions and

violence against women. The ability of Canadian women to challenge legislation through the court system is assisted by the Court Challenges Program, which provides financial assistance for test cases of national significance put forward on behalf of or by groups or individuals that will clarify language and equality rights under the Canadian constitution.

The equality provisions of the *Charter* have provided momentum for the application of gender-based analysis in the development of legislation. Gender-based analysis can prevent costly legal challenges under the *Charter* and at the same time promote sound and effective public policies.

Government Commitment to Gender-Based Analysis

Setting the Stage for the Next Century: The Federal Plan for Gender Equality (1995-2000) was presented at the Fourth UN World Conference on Women. *The Federal Plan* was prepared in collaboration with 24 federal departments and agencies, led by Status of Women Canada (SWC). It is both a statement of commitments and a framework for the future.

The first objective of the *Federal Plan's* was a commitment to government-wide implementation of gender-based analysis in the development of policies, programs and egislation. The specific commitments made are outlined in the box on page 4.

Through these, the government sought to institute a more systematic, cross-government approach to addressing gender equality issues than had previously been achieved. The *Federal Plan* clearly states departments' and agencies' responsibility for gender-based analysis and envisaged that implementation would be phased in over a five-year period, as departments and agencies developed the necessary expertise and capacity. SWC's role is to collaborate with other departments in developing tools, training materials and procedures for gender-based analysis and to monitor the process.

SETTING THE STAGE FOR THE NEXT CENTURY: THE FEDERAL PLAN FOR GENDER EQUALITY (1995-2000)

Commitment to gender-based analysis:

"The federal government is committed through the *Federal Plan* to ensuring that all future legislation and policies include, where appropriate, an analysis of the potential for different impacts on women and men. Individual departments will be responsible for determining which legislation or policies have the potential to affect women differentially and are, therefore, appropriate for a consistent application of a gender lens.

"The federal government is committed to:

- the development and application of tools and methodologies for carrying out gender-based analysis;
- training on gender-based analysis of legislation and policies;
- the development of indicators to assess progress made toward gender equality;
- the collection and use of gender-disaggregated data as appropriate;
- the use of gender-sensitive language throughout the federal government; and
- the evaluation of the effectiveness of the gender-based analysis process."

2.2 Institutional Infrastructure

National Machinery with a Clearly-Defined Role

The national machinery, SWC, has evolved since being established in 1971 (see the boxes on pages 8-9 for the major milestones in this evolution). SWC is now a department of government reporting to the Secretary of State (Status of Women). SWC provides expertise and strategic advice to the Secretary of State on issues affecting women and gender equality. SWC currently has a staff of over 100 employees.

SWC plays a pivotal role in fostering partnership between departments and jurisdictions, as well as among other stakeholders and non-governmental organizations, to coordinate policies and programs that address key issues of relevance to women's equality. Through mechanisms such as interdepartmental committees, SWC staff contribute their specific expertise and knowledge to develop federal policies and programs.

SWC has taken particular leadership in facilitating partnerships in the development of polices and programs to address the issue of violence against women and children. Collaborative action on this issue, supported by pertinent research and SWC-funded community-based programs, has enabled SWC to: contribute to the adoption of a new international human rights instrument;

participate in the development of a Canadian position with respect to a UN protocol on trafficking in women and children; assist in the development of community prevention strategies, tools and models; identify gaps in research in these areas; and increase public awareness of issues such as violence prevention, violence against the girl-child, sexual exploitation of children, and trafficking in women and girls.

Both the SWC mandate and the *Federal Plan for Gender Equality* provide for SWC's leadership role in the process of implementing the commitment to gender-based analysis. Major concerns include further development of the concepts, tools and methodologies required for gender-based analysis. This includes, for example, tackling difficult conceptual issues such as the recognition of unpaid work in policy development (discussed in section 3.2) and collaboration with other departments to develop the sector-specific analytic tools required for gender-based analysis. SWC also promotes debate and understanding of gender-based analysis through policy discussion at roundtables and workshops with both government and non-government actors.

As a means of increasing understanding and use of gender-based analysis across government, SWC created a Gender-based Analysis Directorate in 1999.

The role of the Directorate is to encourage and assist other federal departments and agencies to set up their own processes to ensure that gender-based analysis is incorporated into all of their policy and program development activities.

Specific actions being pursued include:

- working with departments to create action plans to integrate gender-based analysis in their work;
- developing training modules for departments and other interested parties;
- establishing accountability and evaluative processes to assess progress made;
- building a resource library, developing further reference materials and tools for the use of departments and encouraging them to develop and use their own sectoral tools; and
- establishing appropriate interdepartmental mechanisms to advance implementation.

The Director of the Gender-based Analysis Directorate chairs an Interdepartmental Committee on Gender-Based Analysis, a focal point for coordination, facilitation and support of gender-based analysis activities across federal government departments and agencies. Comprised of gender specialist representatives from a variety of federal departments, including Justice Canada, Health Canada, Citizenship and Immigration Canada, Human Resources Development Canada, Indian Affairs and Northern Development Canada, Canadian Heritage and the Canadian International Development Agency, the committee is active in identifying and sharing gender-based analysis information and resources, including best practices on implementing gender-based analysis and gender-based analysis training tools.

Furthermore, a pilot project was negotiated with Citizenship and Immgiration Canada (CIC) and a Memorandum of Understanding (M.O.U.) outlining the roles and responsibilities as well as the project details was signed by senior officials. Having this kind of endorsement by senior officials gives a clear message of support contributing to the environment of political will necessary to achieve the goals set out in using pilot projects to advance gender equality. This project focused on assisting the CIC GBA unit develop its capacity-building tools for internal use. Two different groups of analysts also participated as 'test groups' for the training modules on GBA being developed by Status of Women Canada using CIC relevant case studies.

An evaluation component of the learning process is also included as part of the agreement.

SWC's gender-based analysis implementation strategy consists of six elements:

1. **Training:** GBA implies that gender equality is no longer solely the responsibility of SWC but is shared with other departments and stakeholders/partners. New learning tools need to be developed to build the GBA capacity in departments. SWC has developed a training package and training-related material and is actively working, with the Public Service Commission and the Canadian Center for Management Development on the delivery of gender-based analysis training. In addition, a "training the trainer" workshop was designed and delivered in February 2000 to five gender-based analysis departmental teams.

2. **Tool development:** A gender-based approach to policy development and program planning requires both qualitative and quantitative data, questioning basic assumptions, and developing an understanding of how social and economic factors affect women and men differently. Strategies generally used in policy formulation need to be adapted or redesigned to ensure that gender factors are part of the process from the onset. SWC provides ongoing technical advice to departments, including assistance in the development of tools (such as indicators, policy statements and guides).

SWC will continue to support current and future departmental customized tools and work with other departments.

3. **Policy case studies:** International experience in gender mainstreaming shows that for best results, it should be introduced gradually, in a select number of policy areas, instead of being undertaken on a broad scale. Such an approach provides the opportunity to monitor results more closely and compile best practices. The integration of GBA is done more systematically and enriched with every new partner joining the initiative. The government of Quebec is also proceeding in this manner. SWC will continue to collaborate with other departments to identify policies, programs or projects where gender-based analysis will be introduced in a systematic fashion in its design, development and implementation phases. A first pilot on gender-based analysis was successfully negotiated with Citizenship and Immigration Canada. Future pilot projects will be directly tied to a policy or program initiative to measure both the capacity building and the impact gender-based analysis has on the end result.

4. **Evaluation/accountability**: Pressures for greater accountability to the public on the outcomes and the impacts of government programs on the lives of Canadians create the need to evaluate the effectiveness and efficiency of GBA and of its relevant processes in achieving actual gender equality results. There is also the need to evaluate the validity and the quality of GBA as a sound policy tool. An evaluation framework is being developed to undertake an assessment of both the practice of gender-based analysis within the federal government and of its overall policy performance in helping government fulfill its commitment to gender equality. The elements of this framework are currently being developed and would include a gender sensitive performance framework and performance indicators to be tested out with the departmental case studies.

5. **Research/information/ education/promotion:** Fundamental research, information dissemination and educational activities help to develop more profound knowledge of the mechanisms, concepts, and tools of gender mainstreaming as well as improve the quality of gender-based analysis. Proposed activities are sponsorship of research, compilation of annotated information pertaining to best practices, organization of expert seminars, prticipation in international fora and exchanges, and dissemination through traditional and electronic forms of outreach.

MAJOR MILESTONES IN THE EVOLUTION OF THE NATIONAL MACHINERY:

1970 Presentation of the *Report of the Royal Commission on the Status of Women*, which made recommendations on how the machinery of government could better represent women's interests that have since shaped Canada's approach.

1971 Establishment of the Office of the Co-ordinator, Status of Women, as a small unit within the Privy Council Office (the government department serving the Prime Minister) with the mandate to coordinate the implementation of the recommendations of the Royal Commission on the Status of Women.

1973 Establishment of the Women's Program to provide financial and technical assistance to women's and other organizations working for gender equality. (The Women's Program was managed by a department that also had programs to assist other social groups experiencing inequality, develop their capacity to express their views and advocate equality measures).

1973 Establishment of the Canadian Advisory Council on the Status of Women, a federally-funded but independent organization which published research and advised Parliament on areas of concern related to women's equality (until its dissolution in 1995).

1976 Expansion of the Office of the Co-ordinator into SWC as a separate governmental body mandated to provide leadership, expertise and strategic advice to the Minister Responsible for the Status of Women and to federal government departments and agencies on issues affecting women.

1976 Adoption of a policy on the integration of concerns about the status of women. The policy recognized the need in the policy-making process for early, effective identification and analysis of possible differential impacts of policies and programs on women and men. In implementing the policy, each federal department and agency was required to designate a senior-level implementation mechanism or focal point to provide direct input into policy and program development.

continued next page

1995 Integration into SWC of the Women's Program and its regional operations structure and the policy research, dissemination and public information responsibilities of the Canadian Advisory Council on the Status of Women. The integration of these functions into a single organization has strengthened SWC's outreach to national, regional and local women's and other equality-seeking organizations and its policy and research capabilities.

Mechanisms for Gender Equality in Other Ministries and Agencies of Government

Although SWC has a leadership role, every government ministry is responsible for implementing the government's commitment to gender-based policy analysis within their mandates. Several ministries established an office or unit on women's issues before 1995, and the 1995 commitment to gender-based analysis has encouraged others to take a similar step. Examples include:

Health Canada's Women's Health Bureau, which is responsible for implementation of gender-based analysis in all of Health Canada's work. The work of the Bureau is guided by the *Women's Health Strategy* (1999) which requires that the substantive work of the department undergo a systematic gender-based analysis.

The *Women's Health Strategy*, includes 64 departmental commitments and has four main objectives:

i) ensure that Health Canada's policies and programs are responsive to sex and gender differences and to women's health needs;

ii) increase knowledge and understanding of women's health and women's health needs;

iii) support the provision of effective health services to women; and

iv) promote good health through preventive measures and the reduction of risk factors that most imperil the health of women.

Health Canada's *Gender-Based Analysis Policy* recognizes that policies may have a differential impact on women and men and the need to build a gender perspective into health policy at all levels. It acknowledges that certain health problems have distinct implications for men or women and that a gender perspective is essential in understanding the causes of ill health and in ensuring effective interventions to improve health. The Women's Health Bureau is implementing the gender-based analysis policy using a variety of ongoing capacity building methodologies and processes, including learning guides and activities, organizational development and data support.

The Women's Health Bureau's work is strengthened by inputs from the five Centres of Excellence for Women's Health. Initiated in 1996, the Centres of Excellence have been provided with six years of federal funding to conduct policy-based research on women's health.

Human Resources Development Canada has a Women's Bureau that was initially established in 1954, in what was then the Department of Labour. The staff of the Women's Bureau work as policy and program advisors to departmental officials on the practice of gender-based analysis.

The Department of Justice established the Office of the Senior Advisor on Gender Equality in 1996. The Office consists of a Senior Advisor plus two gender equality analysts. Its major activities include: designing analytical tools to conduct gender equality analysis in the areas of litigation, legal opinion, legislative drafting, policy and program development, and management practices and policies; developing and offering training modules on the application of gender equality analysis in law; designing awareness mechanisms; and contributing to the analysis of all substantive issues arising in the department to ensure that they are examined from a gender equality perspective.

The Office of the Senior Advisor on Aboriginal Women's Issues and Gender Equality was established by Indian Affairs and Northern Development Canada in 1998 and is assisted by a department-wide Advisory Committee on Gender Equality, including representatives from both regional offices and headquarters.

The International Women's Equality Section of the Department of Foreign Affairs and International Trade functions as the focal point on issues of gender equality and women's human rights within the department. It also serves to integrate these issues into foreign policy development, Canada's input into world conferences and the work of multilateral organizations.

The Gender Equality Division of the Canadian International Development Agency is the agency's focal point for gender equality. Its activities include developing mechanisms to mainstream gender perspectives into the Agency's management, planning and performance assessment systems; contributing to the Agency's knowledge base on gender equality; participation in conferences and international policy dialogue on gender equality; and the management of information on gender equality issues, particularly lessons drawn from gender-equality policy implementation in developing countries.

These offices and advisors have been instrumental in assisting departments to formulate their own specific strategies for gender-based analysis and gender-equitable policies. Two examples are set out in the box on page 11. Statistics Canada, Citizenship and Immigration Canada, Solicitor General Canada, and Agriculture and Agri-food Canada have also established an office or unit enabling them to take similar action on GBA.

Strategies at Sectoral Level– Two Examples

Health Canada

On March 8, 1999, the Minister of Health launched Health Canada's *Women's Health Strategy*, a framework to guide Health Canada in addressing biases and inequities in the health system. The strategy's main objectives are:

- to ensure that Health Canada's policies and programs are responsive to sex and gender differences and to women's health needs;
- to increase the knowledge and understanding of women's health and women's health needs;
- to support the provision of effective health services to women; and
- to promote good health through preventive measures and the reduction of risk factors that most imperil the health of women.

The strategy provides for the development of tools, methods and training materials appropriate to the health sector to assist in implementing gender-impact assessments. Health Canada will be assisted by the Centres of Excellence for Women's Health, several of which have undertaken projects to survey and analyze existing tools and curricula, upon which health sector-specific tools and curricula will be developed.

Department of Justice Canada

The Department of Justice Canada established its Gender Equality Initiative in 1996 with the goal of preventing and eliminating systemic gender discrimination in the Canadian justice system and in the policies and practices of the Department of Justice. Since then, Justice Canada has:

- adopted the *Policy of the Department of Justice on Gender Equality Analysis*;
- established a network of over 55 gender equality specialists to act as resource persons for their colleagues on the application of a gender equality analysis in their area of responsibility; and
- prepared *Diversity and Justice: Gender Perspectives*, a manual of "critical questions to be asked at each step of policy development, litigation, prosecutions, legal advice and legislative and regulatory drafting processes to ensure that gender is taken into account, inequality is identified and remedies are developed".

Federal, Provincial and Territorial Relations

Canada is a federation in which the federal government has responsibility for policy and programs in certain sectors, the provinces in others, and some responsibilities are shared. Some policy areas of particular concern to women are largely the responsibility of provincial governments; these include employment standards and benefits, social services, education and marital property. Areas for which the federal government is responsible include monetary and fiscal policy, trade, national health standards and insurance coverage for periods of unemployment.

Since critical gender equality issues are, therefore, often affected by actions of more than one level of government, intergovernmental collaboration is important to promote coherence between federal and provincial/territorial approaches. Since 1982, productive partnership and collaboration have existed among the federal, provincial and territorial governments to advance women's equality through the efforts of the Ministers Responsible for the Status of Women. Meeting on an annual basis, Ministers have, among other things, worked together on policy issues and raised public awareness on areas of concern to women.

For example, a joint initiative of federal, provincial and territorial Ministers Responsible for the Status of Women resulted in the 1997 publication entitled *Economic Gender Equality Indicators.* (Please see page 20 for more detailed information.)

Provincial and territorial governments have also developed policies and established mechanisms to promote consideration of gender equality issues in policy formulation. Some provincial and territorial governments have created action plans to implement the Beijing *Platform for Action* within their jurisdictions. Many have committed to the integration of GBA in their policies and programs. The information on pages 13-16 provides a very brief overview of some of the approaches taken by these other governments.

Provisions for Gender-Based Analysis in Provincial and Territorial Jurisdictions

Provincial and territorial governments have agreed on "the importance of having gender-based analysis undertaken as an integral part of the process of government" (statement by Federal, Provincial and Territorial Ministers Responsible for the Status of Women, 14th Annual Meeting, May 1995). Recent steps taken by several of these governments are briefly summarized below.

British Columbia

In 1993, British Columbia embarked on a process of integrating gender-based analysis across government—into all legislation, policy and program development—by formalizing a process for the inclusion of a gender impact analysis in all Cabinet submissions. The Ministry of Women's Equality provides advice to ministries; conducts training sessions; and has developed tools such as *Gender Lens: A Guide to Gender-Inclusive Policy and Program Development* (revised 1997) to support policy and program developers in recognizing the potential impacts of public policy and in designing policies and programs that recognize the experiences of women and effectively meet the needs of women and men.

Alberta

Conducts gender-based analysis on an informal basis with other departments, primarily through involvement on interdepartmental committees.

Saskatchewan

The Saskatchewan Women's Secretariat fulfils a core policy co-ordination function in areas affecting women's equality and provides evidence-based research, analysis and advice. Resources include: a guide for government decision-makers on gender-based analysis; a profile of Aboriginal women that links gender-based analysis with the key determinants of health as well as a series of statistical updates on Saskatchewan women. A recent provincial conference provided a forum to present research and information, which explored the differential impacts of public policy on women and men. In addition to the Secretariat's ongoing participation in cross-governmental strategies and interdepartmental committees, targeted work is currently being done to integrate gender-based analysis into the policy and programs of selected government departments.

continued next page

Manitoba

As part of its mandate to promote women's equal participation in society and the workplace, the Manitoba Women's Directorate seeks to identify and address differential impacts on women related to policies and programs. The Women's Directorate has developed a training program to assist program developers and policy-makers in government departments with the implementation of a gender-inclusive analytic (GIA) approach. The aim of the training is to help departments integrate the GIA approach into the development of their programs, services, and legislation thereby ensuring that they serve Manitoba's women and men more equitably. To date, the Directorate has offered both general and group-specific training workshops to civil servants and is assisting in raising awareness of the importance of incorporating a gendered perspective into the Community Health Needs Assessments of Regional Health Authorities. The Directorate also carries out gender inclusive analyses of proposed legislation, policies and programs on its own and in consultation with departments.

Quebec

The ministère du Conseil exécutif (Executive Council), the Secrétariat du Conseil du trésor (Treasury Board Secretariat) and the Secrétariat à la condition féminine (Status of Women Secretariat) are jointly responsible for the work of the interdepartmental committee for the integration of gender-differentiated analysis into the public policy process of the Government of Quebec. A steering committee composed of deputy ministers ensures the involvement of senior officials, the taking of decisions on proposed recommendations, the adoption of necessary instruments, the implementation of strategies and the dissemination of selected approaches. In addition to consulting with academics and non-governmental organizations, the working group reviewed the literature and examined experiences in Europe, Oceania and North America. It also reviewed governmental and departmental mechanisms governing the adoption of legislation, policies, programs and other measures. The Quebec ministère des Finances (finance department) is developing a statistical tool to analyze the impact of fiscal policies on women and on men and the ministère de la Santé et des Services sociaux (health and social services department) is integrating gender-differentiated analysis into the *Guidelines for Dependent Elderly Persons*. Seven pilot projects are now underway- the pilot projects will be evaluated and the results will be published before the end of 2004.

Ontario

The Secretary of Cabinet issued a directive to departments to consult the Ontario Women's Directorate where a substantial impact on women is anticipated in relation to a submission to Cabinet. Consultations with departments and analysis of gender impacts occur through the involvement of the Ontario Women's Directorate on interministerial committees or through established links with other departments; at other times, it is done on an informal basis (for example, through work with analysts in other departments).

New Brunswick

The Executive Council Office has prepared a guide on gender-based analysis and a statistical profile on New Brunswick women that have been sent to all departments for use in evaluating the gender impact of policies and programs.

Prince Edward Island

To improve the integration of gender considerations in policy and program directions, an interdepartmental policy forum, with representatives from each department of the provincial government, was established in 1996. The policy forum has examined a number of gender-based analysis tools developed in other jurisdictions and sectors and collected research on their relative effectiveness. The policy forum examines policies and programs from gender and diversity perspectives and provides analysis of policy options.

The forum is developing a diversity promotion policy and is piloting diversity and gender analysis in homecare planning.

Nova Scotia

The Advisory Council on the Status of Women undertakes to integrate gender-based analysis in governmental decision-making by working collaboratively with other government departments and agencies on policy issues that affect women.

During the past fiscal year, Council staff initiated discussion of the purpose and benefits of conducting gender-based analysis of government initiatives through a presentation to deputy ministers and a consultation/workshop with the policy planning staff from various government departments. With assistance from the Nova Scotia Department of Finance, the Council provided the Minister with a gender analysis of the federal proposals to incorporate the current Old Age Security and Guaranteed Income Supplement into a Seniors' Benefit and to base this on family income. The analysis demonstrated the negative impact these proposals would have on many Nova Scotia women. The proposals for a Seniors' Benefit were later withdrawn by the federal government.

Newfoundland and Labrador

The Women's Policy Office has developed gender analysis guidelines. It has offered assistance to other departments on the use of these guidelines through workshops. A preliminary analysis of follow-up surveys conducted with workshop participants indicates that 28.5 percent of respondents reported that they are using the gender inclusive analysis guidelines and another 32 percent are applying some aspects of the knowledge and skills they gained from the workshop in their
policy and program work. The Women's Policy Office is also involved in assisting other departments with gender-based analysis through involvement on interdepartmental committees and is currently working with the Staff Training Division to make the workshop on gender-inclusive analysis more widely available.

Yukon

The government continues to be committed to addressing gender in policy-making and implementation decisions. Some level of gender-based analysis is required as part of policy design and may be prepared with the assistance of the Women's Directorate, upon request. In the Yukon, gender analysis also looks at the impact on Aboriginal women as a specific area of analysis. The Women's Directorate participated in designing the new "Policy Development" workshop, which includes training and access to resources for departmental policy-makers in considering impacts on women.

Northwest Territories

The Women's Advisory Office works on an informal basis with policy analysts in other departments to ensure the integration of gender considerations in their work.

Nunavut

The new territory of Nunavut, formed in April 1999, is exploring gender-based analysis resources, tools and training through the Department of Culture, Language, Elders and Youth.

Analytic Inputs for Gender-Based Analysis 3

3.1 Guidelines and Assistance for Gender-Based Analysis

The development of tools and methodologies–particularly tools and methodologies specific to particular ministries and policy sectors–was recognized in the *Federal Plan for Gender Equality* in 1995 as a major requirement for the implementation of gender-based analysis. To provide a general framework, on which other departments could build, SWC prepared a manual entitled *Gender-Based Analysis: A Guide for Policy-Making*.

Government of Canada sector-specific manuals that have been produced to date include:

- human resources and employment: the Women's Bureau has undertaken resource and research initiatives, such as the development of a *Gender-Based Analysis Guide* (1997) and a *Gender-Based Analysis Backgrounder* (1997);

- legal analysis: the Department of Justice has prepared a manual entitled *Diversity and Justice: Gender Perspectives*, which provides guidance in taking up gender equality issues in policy development, litigation, prosecutions, legal advice, and legislative and regulatory drafting processes;

- international development cooperation: a recent publication of the Canadian International Development Agency, which has perhaps the most experience of all government departments in implementing an agency-wide approach to gender analysis, is their *Guide to Gender-Sensitive Indicators*, with an accompanying project level handbook; and

- Aboriginal affairs: Indian Affairs and Northern Development Canada developed a Gender Equality Policy, a manual for the application of gender equality analysis, and modules for training within the department.

Gender-Based Research

All stages of the gender-based analysis process–from the development and analysis of policy options and recommendations to the indicators used in the policy evaluation–depend on the availability and accessibility of timely, policy-relevant research. There are many individuals, agencies and institutions participating in the development of research which address the impact of gender on women and men's status in diverse sectors of Canadian life.

Various key contributors at the federal level in this area are instrumental in ensuring the systematic collection and compilation of gender disaggregated data (Statistics Canada) and promoting and supporting independent, curiosity-driven research on gender issues (Social Sciences and Humanities Research Council of Canada). Their contributions are highlighted below:

- **Statistics Canada** is the country's national statistical agency, with programs organized into three broad subject matter areas: demographic and social, socio-economic and economic. Under the *Statistics Act*, Statistics Canada is required to collect, compile, analyze, abstract and publish statistical information on virtually every aspect of the nation's society and economy. Statistics Canada's role in compiling and disseminating gender-disaggregated data is a crucial component in the development of relevant policy research for gender-based analysis. In partnership with the Policy Research Fund at SWC (see below), Statistics Canada published *Finding Data on Women: A Guide to Major Sources at Statistics Canada*, a document which provides information on gender disaggregated data sources that can be used in carrying out gender-based analysis. Web site http:/www.statcan.ca.

- **The Social Sciences and Humanities Research Council of Canada** is Canada's federal funding agency for university-based research and graduate training in the social sciences and humanities. Part of the Council's mission is to help put the benefits of research to work by promoting the transfer of knowledge among researchers, research partners, policy-makers and other stakeholders within Canadian society. The Council plays a key role in sponsoring research which informs gender-based analysis work through its support of theme research: problem-oriented research focusing on major social, cultural, intellectual and economic issues. The Strategic Research Themes which the Council targeted, between 1983 and 2000, were *Women and Change* and *Women and Work*. These themes were then integrated into the Council's general research programs.

Moreover, in recent years, the dearth of policy-relevant research which could serve as the cornerstone for enlightened policy decisions spurred the creation of several research initiatives at the federal level to address this issue. The Policy Research Secretariat, the Centres of Excellence for Women's Health and SWC's Policy Research Fund identify, support and, in some instances, undertake gender-based policy research which moves beyond the identification and analysis of a policy gap to the proposal of actual policy solutions or alternatives. Indeed, SWC defines policy research, for the purposes of its own Policy Research Fund, as research whose primary focus is linked to the public policies that advance the status of women.

The Centres of Excellence for Women's Health and SWC's Policy Research Fund are briefly described below:

- **Centres of Excellence for Women's Health**: in 1996, in response to the lack of research in the area of women's health, Health Canada's Women's Health Bureau established five Centres of Excellence for Women's Health across Canada. The Centres are dedicated to conducting policy-oriented research, using a determinants of health approach, aimed at improving the health status of Canadian women. The Centres facilitate collaboration on women's health policy research among academics, community agencies, health professionals, service providers and women themselves. The five Centres are as follows: the Maritime Centre of Excellence for Women's Health (Dalhousie University) web site http:/www.medicne.dal.ca/mcewh/index.html, Le Centre d'excellence pour la santé des femmes–Consortium Université de Montréal (Université de Montréal) web site http:/www.cesaf.umontreal.ca, the National Network on Environments and Women's Health (York University) web site http:/www.yorku.ca/research/nweh, Prairie Women's Health Centre of Excellence (University of Winnipeg) web site http:/www.pwhce.ca and the British Columbia Centre of Excellence for Women's Health (BC Women's Hospital and Health Centre) web site http:/www.bccewh.ca. Discussions on renewal of the Women's Health Bureau's Centres of Excellence for Women's Health Program were pursued in 2001-2002.

- **Policy Research Fund**: SWC's Policy Research Fund, launched in 1996, aims to support forward-thinking, independent, and nationally-relevant policy research on gender equality issues. Policy research, as defined for Status of Women Canada's Policy Research Fund, is nationally relevant research whose primary focus is, should be, or will be linked to the public agenda. It includes research that identifies policy gaps, new policy questions, trends and emerging issues, proposes frameworks for the evaluation, analysis and critique of existing policies, develops alternatives to existing public policies and proposes concrete policy options or recommendations. A small, non-governmental external committee (nominated by constituents) plays a key role in identifying priorities and research themes, choosing research proposals to be funded and exercising quality control over the final research products. Policy research themes explored to date include women's access to justice, women's paid and unpaid work, women's vulnerability to poverty, the integration of women's diversity into policy research, development and analysis, trafficking in women, women and the *Canadian Human Rights Act*, women and the Canadian tax system, young women at risk, changes in

policy discourse and First Nations women, governance and the *Indian Act*. The research is funded on a competitive, call-for-proposal process. In its five years of operation, the Policy Research Fund has received proposals from national, regional and local women's groups, academic researchers, independent researchers, research organizations, equality-seeking groups and partnerships. To date, over 40 research reports have been produced through the Policy Research Fund. By funding and disseminating rigorous and credible research, SWC aims to improve the quality of public debate and policy deliberations on gender equality and thus contribute to better policies - that is, policies that advance gender equality. Web site http:/www.swc-cfc.gc.ca.

Indicators

Canada has devoted attention to gender equality indicators because of their importance for measuring progress toward gender equality, and for identifying differences between women and men in factors that influence well-being.

A joint federal-provincial/territorial initiative resulted in the 1997 publication of *Economic Gender Equality Indicators*, a set of benchmarks to assess the relative status of women and men, and to measure change over time.

The framework for selecting the economic gender equality indicators uses two mutually reinforcing routes to gender equality:

- improving women's access to domains traditionally dominated by men and encouraging men to share responsibility in female-dominated areas (e.g., removing discriminatory barriers that prevent women and men from realizing their potential); and

- correcting the undervaluation of activities where women have predominated (e.g., equal valuation of the ways in which women and men are different as well as similar and promoting a greater sharing of society's costs and benefits).

Indicators included compare women and men in such areas as earnings, income from all sources, paid and unpaid work, education and training. For policy purposes, the indicators are most valuable as a set because the interaction of income, work and learning is more complex for women, on average, than it is for men. The indicators deliberately challenge traditional assumptions and male norms, in favour of a more inclusive standard, and find new ways of using existing data to highlight realities that are often obscured.

For example, until recently, there has been little data to describe the organization of work and its implications. Public debate and public policy tended to be based on untested and often faulty assumptions. The picture provided by the set of indicators reflects the overall gendered structure of our society–that is, women work longer hours than men, they are pursuing training and higher education to a greater extent than men, but their earnings and income are still far lower than men's. The major factor in this disparity has been shown to be the social and economic organization of the care of children and other dependents. The *Economic Gender Equality Indicators 2000* were published in March 2001 in *Canadian Social Trends*, a widely distributed Statistics Canada periodical.

In 1998, an international symposium on Gender Equality Indicators was co-sponsored by a number of departments (SWC, Women's Bureau of Human Resources Development Canada, Statistics Canada and Health Canada) as a way to stimulate public policy discussion on equality indicators. A report of this symposium *Gender Equality Indicators: Public Concerns and Public Policies* was published in 1998.

3.2 Partnerships Outside Government

Recognition of the Role of Women's Organizations

Canada has a well-developed network of over 1,500 women's organizations, which play a significant role in progress toward gender equality. They contribute to setting local, regional and national agendas for gender equality, provide direct services to women and children and educate all sectors of the public and government on issues relevant to gender equality. The importance of violence against women on the public policy agenda is an excellent example of how women's voices and experiences have shaped legislation, policies and programs in recent years. This contribution could not have occurred without thousands of individuals in communities donating their time and expertise to improve the lives of women.

SWC's network of regional representatives maintains regular contact with equality-seeking organizations across the country. SWC's Women's Program also provides financial and technical support to a wide range of community, regional, provincial and national organizations: in 1997-1998, a total of 348 projects and organizations were funded with grants totaling $8.165 million.

Further, non-monetary support for groups and individuals includes assistance with identifying alternate funding sources, information-sharing on best practices, direction on organizational development and institutional change, and direct involvement in the development and implementation of projects.

Consultation provides the government with information about the ideas and concerns of Canadian women on public policy issues affecting them. For example, SWC organized a policy roundtable on gender and homelessness in March 2000 to discuss the gender implications of national data collection relating to women's transition houses. The roundtable brought together departmental representatives and representatives of provincial and territorial transition house associations.

Women's organizations also participate in the public consultations on the annual federal budget organized by the Department of Finance, or meet with the Minister of Finance and other key Cabinet Ministers, including the Secretary of State (Status of Women), to provide input.

All SWC consultations are guided by several principles, including ensuring a climate of mutual respect, openness and accountability. SWC consultations are flexible in their approach. Depending on the purpose, the constituents involved, and the available time and resources, consultations can be structured as a one-to-one discussion, a web chat, or as a large-scale, face-to-face meeting. SWC reinforces these formal means of consultation with informal discussions between SWC staff, individuals, and members of women's and other equality-seeking organizations on an ongoing basis. Both formal and informal methods of consultation are an integral part of the department's work.

4 Case Studies

The "case studies" in this section outline developments in two areas and illustrate some of the challenges in achieving implementation of gender-based analysis as a routine element of policy development.

Tax Treatment of Child Support

"Child support" refers to the financial support given to the parent with custody of the children by the other parent, on separation or divorce. Until recently, Canadian income tax provisions required the recipient of child support (usually the mother) to pay income tax on these payments; the person who paid (usually the father) could deduct the same amount from his taxable income.

This measure was of longstanding concern to women's equality activists because of its negative financial consequences for many women and the children for whom they were responsible. The measure was established in the 1940s, when few mothers were in the paid labour force and it was intended that tax savings to the father would be passed on to the custodial household. However, the operation of the measure was complex and there was little empirical evidence that it was having the intended effect. There was, in fact, evidence that the measure was hurting rather than helping the households with the children.

Despite the efforts of activists, this issue did not gain attention of policy-makers until the 1990s. Initial discussions among governments were focused on the amount of child support, not on the tax issue. However, SWC (along with activists outside government) concluded that the problem could not be remedied by child support guidelines and strong enforcement alone, and that tax changes were, in fact, required to ensure gender equality and children's well-being. SWC's detailed gender analysis, with input from tax and law experts, helped put the issue on the tax reform agenda and guided the development of options for tax reform.

Non-government organizations undertook further initiatives, such as public information campaigns and lobbying of Members of Parliament and Cabinet, which contributed to mounting pressure on the federal government to review the tax treatment of child support.

Further impetus for change resulted from a case before the Supreme Court of Canada which argued that the tax treatment of child support was contrary to the guarantee of equality between women and men of the *Charter of Rights and Freedoms*. Women's organizations mobilized around the case, assisted by two projects funded through the federal Women's Program, and several made arguments before the Court. Although the Supreme Court of Canada majority decided that the tax provisions were not contrary to the *Charter*, the two female judges disagreed and the debate about this case made the tax provisions a high-profile issue.

Following the Supreme Court of Canada decision, the federal government appointed an official Task Force on the taxation issue, co-led by the Secretary of State (Status of Women) and two other Members of Parliament, which held hearings across the country.

In formulating specific recommendations, both SWC and activists outside government were hindered by their limited capacity to test their policy options using actual data and modelling software. The tools for such analyses rest with line departments whose support and cooperation was required if policy options were to be tested. Large gaps in the availability of data also made impact analysis difficult.

SWC continued to work with other federal departments in defining options for change and assessing their impact on individuals and families. Through this process, the approach proposed by SWC was assessed and found to be the best option. The child support reforms package introduced in 1997, thus included child support guidelines, enforcement measures and tax system changes.

Several points about implementing gender-based analysis can be highlighted from this experience:

- the importance of alliances among experts and activities inside and outside government to place the issue on the policy agenda;
- the importance of contributing clear arguments and options to enlarge the debate to include gender equality considerations;
- the importance of analytic capacity, including when policy research and data may be limited; and
- the importance of perseverance as policy change may be a long process, with both predictable and unpredictable elements.

Unremunerated Work

Data for Canada illustrate the importance of unpaid work, especially dependent care, and its gender dimensions. Statistics Canada estimates that unpaid or non-market work done in Canada is worth between 30.6 percent and 46.3 percent of the country's Gross Domestic Product, depending on the method of estimation. In terms of time, women carry out 65.6 percent of all unpaid work in the household, and an even greater share of work in caring for children. (William Chandler, *The Value of Household Work in Canada*, 1992, *National Income and Expenditure Accounts:* Quarterly Estimates, Fourth Quarterly 1993, Statistics Canada, and, *Economic Gender Equality Indicators*, in Canadian Social Trends, Statistics Canada 2001)

It has taken many years to gain recognition of the implications of women's dependent care work for economic development, for the formulation of macroeconomic policies and for women's autonomy. Through their work over several decades, feminist economists have demonstrated that women's ability to participate in the paid labour force is inextricably linked to their unpaid caring and reproduction tasks, and that these tasks make an important contribution to overall economic activity and human development. Women's organizations in Canada and in other countries have also advocated for policy recognition of the amount and value of unpaid work, and women's disproportionate responsibility for it. Within government, SWC has worked to raise the profile of this issue, to include it in domestic and international commitments and to facilitate the consideration of dependent care work in policy development.

For many years, attention focused on questions of measurement and valuation of unpaid work. A 1993 conference co-sponsored by SWC and Statistics Canada, for example, brought together statisticians, academics and women's groups to discuss technical and methodological issues related to definition, measurement and the attribution of monetary value. SWC also supported the development by Statistics Canada's unpaid work satellite account to the national accounts. Assertive lobbying by women's organizations also resulted in the inclusion, in the 1996 Canadian Census, of questions on unpaid child care, elder care and housework. SWC and some key women's groups also worked with Statistics Canada in the development and testing of the Census questions. Statistics Canada's longstanding leadership on the measure and valuation of unpaid work has expanded national and international recognition of its value to the economy and society.

More recently, the focus of activity has shifted to the policy implications of this information. A number of policies that address aspects of unpaid work have been adopted over the years, even though their objectives did not specifically include recognition of unpaid work. Maternity, parental and adoption benefits are some examples. Another is a provision in the national public pension plan, which ensures that the pension of a parent is not reduced as a result of caring for young children. The Finance Sub-Committee of the House of Commons recently conducted hearings across Canada to examine possible improvements to the tax system for families with dependent children. SWC and several women's organizations were called as witnesses. SWC, as the first presenter, had a key opportunity to help frame the Committee's work by highlighting the importance of the relationship between paid and unpaid work to gender equality and family well-being.

As a result, rather than just focusing on tax issues, the Committee also recommended significant improvements to parental benefits, an area that SWC's gender-based analysis showed to be one of the most effective ways of recognizing and compensating parents, especially mothers, for essential dependent care work. The government agreed and, by the end of 2000, parental benefits were extended to cover a child's critical first year, along with some improvements to make benefits easier to access and to share care responsibilities between mothers and fathers.

Unpaid work and its relevance to public policy have not been well understood. This is changing in many countries, however, due to the time and income constraints faced by families with children and to an aging population in which elder care needs are increasing. A changing labour market is also affecting the way societies will meet the care and needs of children, the elderly, sick and disabled persons.

Further work is required to develop a framework for analyzing the policy implications of unpaid work to define the most important policy issues and to implement a coherent strategy across the many relevant policy areas. This will help form the building blocks of a more comprehensive solution.

In order to identify some of the policy implications of unpaid work, SWC's Policy Research Fund issued a call for policy research proposals dealing with the theme of the relationship between the changing role of the state, women's paid and unpaid work and women's vulnerability to poverty. A notable recent contribution under this theme is a study by Dr. Isabella Bakker, entitled *Unpaid Work and Macroeconomics: New Discussions and New Tools for Action.* A considerable amount of other Policy Research Fund research addresses unpaid work issues by examining child care, elder care and public service delivery issues. An example is *Mothers as Earners, Mothers as Carers: Responsibility for Children, Social Policy and the Tax System.*

These initiatives are complemented by the financial support provided by SWC for the work of women's non-governmental organizations to study and promote awareness of the policy implications of unpaid work. One important product has been the development of *When Women Count: A Resource Manual on Unpaid Work.*

This account of development in relation to unpaid work highlights several points about the implementation of gender-based analysis:

- define the policy issues clearly so that the debate will be on solutions rather than definitions;

- as with the example of child support, the steady pressure of activists outside government is often an important means of placing the issue on the policy agenda;

- the need for continued policy research as well as analytic and methodological development in key areas; and

- support for rigorous gender-based analysis of all new policies and programs.

5 Challenges and Future Directions

Progress has been made in establishing a positive environment for implementing the policy commitment to gender-based analysis, and in increasing understanding and debate both within and outside government on a broader range of policy options. There is, however, room for further progress. Major challenges include:

- **Adapting to a changing government and economic environment:** in recent years, the federal-provincial/territorial relationship has been changing, with several key policy areas that have an impact on women's lives devolving to the provinces and municipalities. All governments have been "downsizing" and face adjustments in light of global restructuring, as well as shifts in population, employment and social structures. This has resulted in increasing concern among women about the need for a policy knowledge base that better reflects women's situations and interests, and greater comparability and accountability for gender equality across the country.

- **Making effective use of limited resources for stimulating gender-based analysis:** while all departments and agencies are responsible for pursuing gender-based analysis, SWC, as the national machinery, continues to play an important role as advisor and catalyst. Because of the number and complexity of policy issues associated with gender equality, SWC must react to the full spectrum of new and changing issues on the government's economic, legal and social agenda. The fact that responsibility for policies that affect women is shared by a large number of federal departments, therefore, presents special challenges. While SWC can and does influence other departments, it seldom possesses the direct authority to lead policy development.

- **Promoting exchanges and common understanding among stakeholders:** stakeholders with a role in achieving progress toward gender equality include SWC as the national machinery; other federal departments and agencies; parliamentarians; provincial/territorial governments; women's organizations, other equality-seeking groups; the private sector; educational institutions; and labour, among others. These players have different perspectives as well as differing levels of knowledge and resources. This diversity makes the systematic implementation of gender-based analysis a challenge. Continued and enhanced information-sharing among stakeholders, including work on clarifying definitions and terminology related to gender-based analysis, will be critical to its achievement.

- **Accomplishing systematic application of gender-based analysis:** despite the commitment to gender-based analysis, implementation varies. Government departments continue to be criticized for not reflecting women's realities and experiences. Ongoing training, availability of gender-based research, and policy analysis is necessary to ensure consistency and quality of application.

- **Progressing with the development of analytic resources for gender-based analysis:** despite much progress in developing data that reflects women's experiences, initiatives in gender-based analysis have revealed major gaps that inhibit assessments of issues and policy options. SWC continues to work closely with Statistics Canada and other departments on data development and dissemination, in order to improve data information on women and men in Canada.

Further work is also required to refine indicators, and to develop indicators that reflect the social diversity of the population and recognize that factors such as Aboriginal status, disability, race, age, family status, and rural or urban location, can interact with gender in different ways. There is a concern that the economic gender equality indicators discussed in Section 2.3 over-represent progress by not sufficiently addressing the situation of less advantaged women who are experiencing deterioration in their economic circumstances. Also important is further progress in analysis and interpretation of indicators.

- **Promoting further policy links and mutual respect between governments and non-governmental organizations:** consultations on policy issues and options with women's and other equality-seeking organizations, as well as civil society, is an important part of gender-based analysis. Such consultations complement the technical aspects of analysis with qualitative means of ensuring that conclusions and proposals reflect women's views. Perceptions of the value of such consultations among non-governmental organizations are influenced by the extent to which they believe that their views are heard and responded to, particularly given that consultations can be a time and resource-consuming process for all parties involved.

- **Political commitment:** gender-based analysis contributes to evidence-based decision-making by ensuring systematic integration of gender perspectives throughout the policy and program development process. The successful implementation of this approach to further the progress in gender equality requires and depends on the political commitment of the party in power.

- **Demonstrating results to Canadians:** the Gender-Based Analysis Directorate is currently developing gender-sensitive evaluation tools in order to measure the impact of policies and programs on gender equality within the Canadian population. It does so in recognition that gender-based analysis must incorporate a results-based focus in order to promote accountability to all Canadians.

L'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes au Canada

Condition féminine Canada
Status of Women Canada

Canada

L'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes au Canada 2001

Condition féminine Canada – Direction de l'analyse comparative entre les sexes (ACS)

Catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Vedette principale au titre:
L'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes au Canada.

Également disponible sur L'Internet.
Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.

ISBN 0-662-66735-2
Cat. no.: SW21-97/2002

1. Femmes—Politique gouvernementale—Canada.
2. Canada—Politique sociale.
3. Femmes—Conditions sociales—Canada.
4. Canada—Administration.
5. Discrimination à l'égard des femmes—Canada.
I. Canada. Condition féminine Canada.
II. Titre: Canadian Experience in Gender Mainstreaming.

HQ1236.5.C3C32 2002 305.4'0971 C2002-903233-4'

Gestion du projet : Geneviève Thériault, Condition féminine Canada
Coordination et révision de l'édition : Cathy Hallessey, Condition féminine Canada
Mise en page : McGill Buckley Inc.
Traduction : Condition féminine Canada
Coordination de la traduction : Monique Lefebvre, Condition féminine Canada

Pour d'autres renseignements, veuillez communiquer avec la :
Direction de l'analyse comparative entre les sexes (ACS)
Condition féminine Canada
123, rue Slater, 11e étage
Ottawa (Ontario) K1P 1H9
Téléphone : (613) 995-5856
Télécopieur : (613) 947-0530
ATME : (613) 996-1322
Courriel : gba@swc-cfc.gc.ca

Ce document est aussi accessible sur le site Web de Condition féminine Canada, à l'adresse http://www.swc-cfc.gc.ca/.

Table des matières

1. Introduction 1

2. Contexte propice à analyse comparative entre les sexes 2

2.1 Contexte politique 2

2.2 Infrastructure institutionnelle 5

3. Données analytiques pour l'analyse comparative entre les sexes 20

3.1 Lignes directrices et assistance en matière d'analyse comparative entre les sexes 20

3.2 Partenariats à l'extérieur du gouvernement 25

4. Études de cas 27

5. Défis et orientations futures 32

Introduction

Le présent document fait le point sur l'expérience du gouvernement du Canada en ce qui touche l'intégration des enjeux liés aux rapports sociaux entre les sexes[1]. L'utilisation de ce type d'expressions s'est généralisée grâce à l'adoption du *Programme d'action* de Beijing, qui souligne l'importance de :

> **[...] l'intégration systématique de la problématique des rapports sociaux entre hommes et femmes dans toutes les politiques et tous les programmes afin que les décisions soient prises en connaissance de cause.**

Bien qu'il ne parle pas « d'intégration des enjeux liés aux rapports sociaux entre les sexes », le gouvernement s'est engagé depuis fort longtemps déjà à analyser les répercussions des politiques sur les femmes au début du processus d'élaboration de politiques et de prise de décisions. En 1976, en vertu d'une stratégie d'intégration, toutes les initiatives et les décisions de l'administration fédérale devaient être évaluées pour en déterminer les conséquences pour les femmes à toutes les étapes du processus décisionnel et dans tous les secteurs d'activités. En 1995, une approche systématique à l'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes était énoncée officiellement dans le *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes*, présenté à l'occasion de la Conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes.

Cette approche prenait la forme d'un engagement à appliquer l'analyse comparative entre les sexes (ACS) dans le cadre de l'élaboration des politiques, programmes et mesures législatives. Le gouvernement s'est aussi engagé à mettre au point des outils analytiques, des méthodes de formation et des données afin de procéder à ce type d'analyse.

La nécessité de réitérer cet engagement démontre à quel point il est complexe de veiller à ce que les politiques dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental soient formulées de façon à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes. Des défis se posent à plusieurs niveaux. Jusqu'à présent, beaucoup d'attention a été accordée dans le cadre de discussions internationales aux impératifs politiques (les engagements sont-ils énoncés et soutenus avec autorité?) et institutionnels (les structures adéquates sont-elles en place?). La démarche du Canada tient aussi compte de la nécessité d'apporter des améliorations sur le plan technique puisqu'il faut s'attarder à l'adaptation de concepts et de méthodologies pour la gamme des secteurs d'activités nécessaires à une analyse comparative entre les sexes efficace.

Dans un premier temps, le présent document examine le contexte actuel de l'analyse comparative entre les sexes au sein de l'administration fédérale, en soulignant les aspects considérés comme particulièrement importants en vue de créer un environnement propice (section 2). Il présente ensuite deux courtes « études de cas » où des progrès ont été réalisés dans un secteur

d'activités et qui illustrent la difficulté de procéder à une analyse comparative entre les sexes efficace et d'influer sur les processus décisionnels (section 3). Enfin, le document passe en revue certains défis à relever et étapes à entreprendre pour en venir à une approche plus systématique que celle en place et qui soit intersectorielle, en vue de l'élaboration de politiques favorisant l'égalité entre les sexes (section 4).

[1] Le Canada est une fédération où les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont des domaines de compétences distincts. Le présent document s'intéresse essentiellement à l'approche du gouvernement fédéral, mais une brève description des approches adoptées par plusieurs autres gouvernements est présentée dans l'encadré, pages 16 à 19.

Contexte propice à l'analyse comparative entre les sexes

2

Les engagements pris par le Canada dans le *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes* reposent sur les leçons tirées d'initiatives visant à améliorer la réalisation des engagements du gouvernement en matière d'égalité entre les sexes sur une période de vingt ans. Les mesures prises depuis ont aussi contribué à établir un environnement favorable à l'application de l'analyse comparative entre les sexes. Voici certains aspects de l'environnement qui favorisent cette mise en oeuvre :

- un contexte politique favorable, y compris un fondement juridique clair pour l'élaboration de politiques qui appuient l'égalité entre les sexes et un engagement clair de la part du gouvernement en faveur d'une démarche systématique et intersectorielle;

- une infrastructure institutionnelle, y compris un mécanisme national doté d'un rôle clairement défini, des mécanismes pour appuyer l'égalité entre les sexes dans d'autres ministères gouvernementaux, des mécanismes intergouvernementaux de collaboration, ainsi que des mécanismes d'échange d'information et de collaboration entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux;

- une disponibilité accrue de données analytiques pour la prise de décisions stratégiques qui favorisent l'égalité entre les sexes, y compris des lignes directrices et des cadres analytiques pour l'analyse comparative entre les sexes des politiques, de la recherche en matière de politiques pour appuyer un débat davantage éclairé et des indicateurs de l'égalité entre les sexes afin d'évaluer les progrès;

- des partenariats constructifs avec des partenaires de l'extérieur du gouvernement, qui reposent sur une reconnaissance du rôle et de l'apport d'organisations oeuvrant en faveur de l'égalité et des processus de consultation qui facilitent les échanges au sujet des enjeux, priorités et solutions de rechange aux politiques.

2.1 Contexte politique

Fondement juridique clair en faveur de l'égalité entre les sexes

Le fondement juridique pour l'égalité entre les sexes a été consolidé par l'entrée en vigueur des dispositions en matière d'égalité de la *Charte des droits et libertés* en 1985. Les articles 15 et 28 de la *Charte* énoncent un critère d'égalité entre les sexes auquel les mesures législatives et programmes de tous les gouvernements au Canada (fédéral, provinciaux et territoriaux) doivent adhérer. Les décisions judiciaires et les débats stratégiques aux termes de la *Charte* ont mené à la reconnaissance du fait qu'un traitement identique des femmes et des hommes n'assure pas des résultats égaux et ont contribué à une acceptation croissante du concept de l'égalité matérielle (l'égalité en tant qu'égalité des résultats).

Les dispositions en matière d'égalité de la *Charte* servent de point de départ à la contestation de lois dont les conséquences sont inégales pour les femmes. De tels arguments ont été invoqués par rapport aux questions de possibilités d'emploi et de rémunération, de pensions alimentaires, d'agression sexuelle, de harcèlement sexuel, d'orientation sexuelle, de grossesse, de pensions et de violence à l'endroit des femmes. Le Programme de contestation judiciaire aide les femmes à contester les lois en s'adressant au système judiciaire. Ce programme fournit de l'aide financière dans les causes types, de portée nationale, présentées par des groupes ou des personnes, ou en leur nom, et qui permettront de clarifier le libellé et les droits à l'égalité en vertu de la Constitution canadienne.

Les dispositions en matière d'égalité contenues dans la *Charte* ont fourni l'impulsion nécessaire à l'application de l'analyse comparative entre les sexes au processus d'élaboration des mesures législatives. L'analyse comparative entre les sexes peut prévenir des contestations judiciaires coûteuses aux termes de la *Charte* tout en favorisant des politiques publiques judicieuses et efficaces.

L'engagement du gouvernement en faveur de l'analyse comparative entre les sexes

À l'aube du XXIe siècle : Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes (1995-2000) a été présenté à l'occasion de la Quatrième Conférence mondiale des Nations Unies sur les femmes. Le *Plan fédéral* est l'aboutissement du travail conjoint de 24 ministères et organismes fédéraux, sous l'égide de Condition féminine Canada (CFC). Il s'agit à la fois d'un énoncé des engagements pris et d'un cadre d'action pour l'avenir.

Le premier des huit objectifs du *Plan fédéral* prévoyait l'instauration de l'analyse comparative entre les sexes à l'échelle de l'administration fédérale dans le cadre de l'élaboration de politiques, de programmes et de mesures législatives. Les divers engagements précis sont présentés dans le premier encadré ci-après. Grâce à ces engagements, le gouvernement souhaitait instaurer une démarche intergouvernementale plus systématique que celle qui était en place pour aborder les problèmes d'égalité entre les sexes. Le *Plan fédéral* énonce clairement la responsabilité des ministères et des organismes relativement à l'analyse comparative entre les sexes et envisage une intégration progressive de cette analyse sur une période de cinq ans, au fur et à mesure que les ministères et organismes développent les compétences et les capacités nécessaires. Le rôle de CFC dans le cadre du processus est de collaborer avec d'autres ministères en vue de mettre au point des outils, des documents de formation et des procédures pour l'analyse comparative entre les sexes et de surveiller l'évolution du processus.

À L'AUBE DU XXIE SIÈCLE : PLAN FÉDÉRAL POUR L'ÉGALITÉ ENTRE LES SEXES (1995-2000)

Engagement à procéder à l'analyse comparative entre les sexes :

« Le gouvernement fédéral s'engage, avec le *Plan fédéral*, à faire en sorte que toutes les mesures législatives et les politiques à venir comportent, quant il y a lieu de le faire, une analyse visant à déterminer si elles peuvent avoir des répercussions différentes sur les femmes et les hommes. Chaque ministère aura la responsabilité de déterminer quelles lois ou politiques pourraient avoir des répercussions différentes sur les femmes et les hommes et lesquelles se prêtent à une spécification selon le sexe.

« Le gouvernement fédéral s'engage à :

- mettre au point et utiliser des outils et des méthodes pour l'analyse comparative entre les sexes;
- offrir une formation en analyse comparative entre les sexes applicable aux mesures législatives et aux politiques;
- mettre au point des indicateurs afin d'évaluer les progrès réalisés sur le plan de l'égalité entre les sexes;
- recueillir et utiliser des données ventilées selon les sexes, le cas échéant;
- adopter une terminologie uniforme sensibilisée au sexe dans toute l'administration fédérale;
- évaluer l'efficacité du processus d'analyse comparative entre les sexes. »

2.2 Infrastructure institutionnelle

Mécanisme national doté d'un rôle clairement défini

Le mécanisme national, CFC, a évolué depuis sa création en 1971 (voir les principales étapes de cette évolution dans l'encadré, pages 9 à 10). CFC est maintenant un ministère gouvernemental qui relève de la secrétaire d'État à la Situation de la femme. CFC fournit à la secrétaire d'État savoir-faire et conseils stratégiques sur les enjeux qui ont une incidence sur les femmes et sur l'égalité entre les sexes. Le Ministère compte présentement un effectif de plus de cent personnes.

CFC joue un rôle clé en favorisant des partenariats entre les ministères et les administrations, ainsi qu'entre d'autres partenaires et des organisations non gouvernementales, en vue de coor-

donner les politiques et programmes qui touchent les questions clés et pertinentes en matière d'égalité des femmes. Par l'entremise de mécanismes comme des comités interministériels, le personnel de CFC apporte son savoir-faire et ses connaissances particulières à l'élaboration de politiques et de programmes fédéraux.

CFC s'est particulièrement révélé une figure de proue en facilitant des partenariats pour l'élaboration de politiques et de programmes visant à contrer la violence à l'endroit des femmes et des enfants. Des mesures concertées sur cette question, appuyées par des recherches pertinentes et des programmes communautaires financés par CFC lui ont permis de contribuer à l'adoption d'un nouvel instrument international des droits de la personne, de participer à la détermination de la position canadienne relativement à un protocole des Nations Unies sur le trafic des femmes et des enfants, de prendre part à l'élaboration de stratégies, d'outils et de modèles communautaires de prévention, de mettre en lumière les lacunes de la recherche dans ces secteurs et d'accroître la sensibilisation du public à des questions comme la prévention de la violence, la violence à l'endroit des filles, l'exploitation sexuelle des enfants et le trafic des femmes et des filles.

Tant le mandat de CFC que le *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes* prévoient le rôle de premier plan que le Ministère joue dans la mise en oeuvre des engagements par rapport à l'analyse comparative entre les sexes. L'élaboration de concepts, d'outils et de méthodes nécessaires à l'analyse comparative entre les sexes sont au nombre des préoccupations importantes. Cela comprend, par exemple, le fait d'aborder des enjeux conceptuels difficiles comme la reconnaissance du travail non rémunéré dans le contexte de l'élaboration de politiques (voir la section 3.2) et la collaboration avec d'autres ministères afin de mettre au point des outils analytiques sectoriels nécessaires à l'analyse comparative entre les sexes. CFC favorise aussi les débats sur l'analyse comparative entre les sexes et la compréhension du concept au moyen de discussions stratégiques à des tables rondes et à des ateliers avec des partenaires gouvernementaux et non gouvernementaux.

Afin de favoriser une meilleure compréhension et une utilisation accrue de l'analyse comparative entre les sexes dans l'ensemble de l'appareil gouvernemental, CFC a crée la Direction de l'analyse comparative entre les sexes en 1999. Le rôle de la Direction est d'inciter et d'aider d'autres ministères et organismes fédéraux à mettre en place leurs propres processus afin de voir à ce que l'analyse comparative entre les sexes soit intégrée au processus d'élaboration de l'ensemble de leurs politiques et programmes.

Des mesures précises sont entreprises :

- travailler avec les ministères à l'élaboration de plans d'action afin d'intégrer l'analyse comparative entre les sexes à leur travail;

- mettre au point des modules de formation pour les ministères et d'autres parties intéressées;

- établir des processus de responsabilisation et d'évaluation afin de jauger les progrès réalisés;

- constituer une bibliothèque de documentation, rédiger des documents de référence et développer des outils qui seront utilisés dans les ministères et inciter ces derniers à mettre au point et à utiliser leurs propres outils sectoriels;

- établir des mécanismes interministériels adéquats afin d'en favoriser la mise en oeuvre.

La directrice de la Direction de l'analyse comparative entre les sexes préside un comité inter-ministériel sur l'analyse comparative entre les sexes, qui est le centre de liaison pour la coordination, la facilitation et l'appui des activités d'analyse comparative entre les sexes dans l'ensemble des ministères et organismes fédéraux. Le comité, qui compte des spécialistes de l'égalité des sexes de divers ministères fédéraux, dont Justice Canada, Santé Canada, Citoyenneté et Immigration Canada (CIC), Développement des ressources humaines Canada, Affaires indiennes et du Nord canadien, Patrimoine canadien et l'Agence canadienne de développement international (ACDI), participe activement à la recherche et à la mise en commun d'informations et de ressources sur l'analyse comparative entre les sexes, y compris des pratiques exemplaires pour son application et des outils de formation en la matière.
Un projet pilote a en outre été négocié avec CIC et un protocole d'entente, qui précise les rôles et responsabilités ainsi que les détails du projet, a été signé par des hauts fonctionnaires. Pareil appui de hauts fonctionnaires envoie un message clair, qui contribue à créer un environnement où règne la volonté politique nécessaire à l'atteinte des objectifs établis par rapport à l'utilisation de projets pilotes visant à promouvoir l'égalité entre les sexes.
Le but du projet est d'aider l'unité d'ACS de CIC à mettre au point des outils de renforcement des capacités pour usage interne. Deux groupes différents d'analystes ont aussi participé en tant que « groupes d'essai » aux modules de formation préparés par CFC à l'aide d'études de cas pertinentes de CIC. Une évaluation du processus d'apprentissage fait aussi partie de l'entente.

La stratégie de mise en oeuvre de l'analyse comparative entre les sexes de CFC compte six éléments :

1. **Formation :** L'ACS signifie que l'égalité entre les sexes n'est plus uniquement la responsabilité de CFC, mais qu'elle est partagée avec d'autres ministères, des intervenantes et intervenants ainsi que des partenaires. Il faut mettre au point de nouveaux outils d'apprentissage afin d'établir la capacité d'ACS dans les ministères. La Direction de l'analyse comparative entre les sexes (DACS) a préparé une trousse ainsi que des documents de formation et travaille activement avec la Commission de la fonction publique et le Centre canadien de gestion à la prestation de séances de

formation sur l'analyse comparative entre les sexes. Un atelier de « formation de la formatrice ou du formateur » a aussi été préparé et offert en février 2000 à cinq équipes ministérielles responsables de l'analyse comparative entre les sexes.

2. **Mise au point d'outils :** Une méthode d'élaboration des politiques et de planification des programmes fondée sur l'égalité entre les sexes exige des données à la fois qualitatives et quantitatives, la remise en question des hypothèses de base et la compréhension des répercussions différentes sur les femmes et les hommes de facteurs sociaux et économiques. Les stratégies généralement utilisées dans le cadre de l'établissement des politiques doivent être adaptées ou revues pour s'assurer que les facteurs liés aux différences entre les sexes font partie, dès le début, du processus. La DACS dispense des conseils techniques aux ministères sur une base continue, y compris de l'aide pour mettre au point des outils (comme des indicateurs, des énoncés de politique et des guides). La DACS continuera de soutenir la mise au point courante et à venir d'outils adaptés aux besoins des ministères, et de travailler avec d'autres ministères.

3. **Études de cas sur les politiques :** L'expérience internationale de l'intégration des considérations liées à l'égalité entre les sexes démontre que de meilleurs résultats sont obtenus si l'introduction se fait graduellement, dans un nombre choisis de secteurs politiques, et non sur une grande échelle. Une telle approche permet de surveiller les résultats de plus près et de dresser une liste des pratiques exemplaires. L'intégration de l'ACS se fait de façon plus systématique et est enrichie par le venue de chacun des nouveaux partenaires. Le gouvernement du Québec procède aussi ainsi. La DACS poursuivra sa collaboration avec d'autres ministères afin de déterminer les politiques, les programmes ou les projets où l'analyse comparative entre les sexes sera introduite de façon systématique pendant les étapes de la conception, du développement et de la mise en oeuvre. Un premier projet pilote sur l'analyse comparative entre les sexes a été négocié avec CIC. D'autres projets pilotes seront directement liés à une politique ou à un programme afin de mesurer le renforcement des capacités et les conséquences de l'analyse comparative entre les sexes sur le résultat final.

4. **Évaluation/responsabilisation :** Des pressions en faveur d'une plus grande responsabilisation envers le public relativement aux résultats et aux répercussions des programmes gouvernementaux sur la vie des Canadiennes et des Canadiens font en sorte qu'il faut évaluer l'efficacité et l'efficience de l'ACS et des processus connexes relativement à l'obtention de résultats réels sur le plan de l'égalité des sexes. Il faut aussi évaluer la validité et la qualité de l'ACS en tant qu'outil de politique valable. Un cadre d'évaluation est mis au point afin de juger à la fois la pratique de l'analyse comparative entre les sexes au sein de l'administration fédérale, et son rendement global

lorsqu'il s'agit d'aider le gouvernement à s'acquitter de ses obligations par rapport à l'égalité entre les sexes. Les éléments de ce cadre sont en préparation et comprendront un cadre de rendement et des indicateurs du rendement sensibles aux questions d'égalité des sexes. Ils seront mis à l'essai dans le cadre d'études de cas ministérielles.

5. **Recherche/information/éducation/promotion :** Des activités fondamentales de recherche, de diffusion d'information et d'éducation contribuent à approfondir les connaissances des mécanismes, concepts et outils d'intégration des considérations liés à l'égalité des sexes et à améliorer la qualité de l'analyse comparative entre les sexes. Les activités proposées comprennent le parrainage de recherches, la compilation de renseignements annotés sur les pratiques exemplaires, l'organisation de colloques de spécialistes, la participation à des forums et à des échanges internationaux ainsi que la diffusion d'information par l'entremise de formes traditionnelles et électroniques de sensibilisation.

PRINCIPAUX JALONS DE L'ÉVOLUTION DU MÉCANISME NATIONAL :

1970 Présentation du *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme* qui formulait des recommandations quant aux moyens qui permettraient au mécanisme gouvernemental de mieux représenter les intérêts des femmes. Celles-ci ont depuis façonné l'approche du Canada.

1971 Mise en place du Bureau de la Coordonnatrice en tant que petit service du Bureau du Conseil privé (le ministère du Premier ministre). Son mandat est de coordonner la mise en oeuvre des recommandations de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme.

1973 Institution du Programme de promotion de la femme qui fournit de l'aide financière et des services professionnels aux femmes et autres groupes qui travaillent en faveur de l'égalité des sexes. (Le Programme de promotion de la femme était géré par un ministère qui offrait aussi des programmes d'aide à d'autres groupes sociaux victimes d'inégalité, afin de leur aider à acquérir les capacités nécessaires pour exprimer leurs vues et préconiser des mesures en faveur de l'égalité.)

1973 Établissement du Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme (CCCSF), un organisme indépendant financé par le gouvernement fédéral, qui publiait des recherches et conseillait le Parlement sur les secteurs de préoccupation touchant l'égalité des femmes (jusqu'à sa dissolution en 1995).

1976 Le Bureau de la coordonnatrice devient Condition féminine Canada (CFC), organisme gouvernemental distinct, chargé de fournir leadership, savoir-faire et conseils stratégiques à la ministre responsable de la situation de la femme ainsi qu'aux ministères et organismes fédéraux sur les enjeux qui touchent les femmes.

1976 Adoption d'une politique sur l'intégration des préoccupations sur la situation des femmes. La politique reconnaissant la nécessité d'intervenir dès le départ dans le processus d'élaboration des politiques afin de recenser et d'analyser les éventuelles répercussions différentes des politiques et des programmes sur les femmes et les hommes.

Dans le cadre de l'application de la politique, chaque ministère et organisme fédéral devait établir un mécanisme de mise en oeuvre de niveau supérieur, ou un centre de coordination chargé d'intervenir directement dans l'élaboration des politiques et des programmes.

1995 Intégration à CFC du Programme de promotion de la femme et de sa structure régionale ainsi que des responsabilités du CCCSF en matière de recherche stratégique, de diffusion et d'information du public. L'intégration de ces fonctions en une seule organisation a consolidé les activités de diffusion externes de CFC à l'intention des groupes nationaux, régionaux et locaux de femmes et d'autres groupes oeuvrant pour la promotion de l'égalité, ainsi que ses capacités en matière de politiques et de recherche.

Mécanismes de promotion de l'égalité entre les sexes dans d'autres ministères et organismes gouvernementaux

Bien que CFC ait un rôle directeur à jouer, tous les autres ministères gouvernementaux sont responsables de l'engagement du gouvernement relativement à l'analyse comparative entre les sexes des politiques dans le cadre de leurs mandats. Plusieurs ministères disposaient, avant 1995, d'un bureau ou d'un service responsable des questions liées aux femmes et l'engagement relativement à l'analyse comparative entre les sexes en a incité de nombreux autres, depuis 1995, à pendre des mesures similaires. Au nombre des exemples :

Le Bureau pour la santé des femmes de Santé Canada est responsable de l'application de l'analyse comparative entre les sexes dans l'ensemble du travail de Santé Canada. Le travail du Bureau repose sur la *Stratégie pour la santé des femmes* (1999), en vertu de laquelle le travail de fond du ministère doit être systématiquement soumis à une analyse comparative entre les sexes. La *Stratégie pour la santé des femmes*, qui comprend 64 engagements ministériels, compte quatre grands objectifs :

i) *faire en sorte que les politiques et les programmes de Santé Canada tiennent compte des différences biologiques et sociales entre les sexes et répondent aux besoins des femmes en matière de santé;*

ii) *accroître la connaissance et la compréhension de la santé des femmes et des besoins des femmes en matière de santé;*

iii) *soutenir la prestation aux femmes de services de santé appropriés et efficaces;*

iv) *favoriser la bonne santé par des mesures de prévention et la réduction des facteurs de risque qui compromettent le plus la santé des femmes.*

La *Politique de Santé Canada en matière d'analyse comparative entre les sexes* reconnaît que les politiques peuvent avoir des répercussions différentes sur les femmes et les hommes et qu'il faut, à cet effet, intégrer une perspective fondée sur les différences biologiques entre les femmes et les hommes aux politiques en matière de santé à tous les niveaux. Elle reconnaît que certains problèmes de santé ont des répercussions distinctes sur les femmes et les hommes et qu'il est essentiel d'avoir une perspective fondée sur les différences biologiques pour comprendre les causes de mauvaise santé et assurer des interventions efficaces pour améliorer la santé. Le Bureau pour la santé des femmes applique la politique en matière d'analyse comparative entre les sexes en utilisant, sur une base continue, divers processus et méthodes de renforcement de la capacité, y compris des guides et des activités d'apprentissage, de l'aide au développement organisationnel et à la collecte de données.

Le travail du Bureau pour la santé des femmes est appuyé par les contributions des cinq Centres d'excellence pour la santé des femmes. Lancés en 1996, les Centres d'excellence sont assurés d'un financement fédéral pendant six ans afin de procéder à des recherches stratégiques sur la santé des femmes.

Développement des ressources humaines Canada a créé le Bureau de la main-d'oeuvre féminine en 1954, dans ce qui était alors le ministère du Travail. Le personnel du Bureau de la main-d'oeuvre féminine donne des conseils sur les politiques et les programmes aux responsables du Ministère relativement à l'application de l'analyse comparative entre les sexes.

Le ministère de la Justice a établi le Bureau de la Conseillère principale en matière d'égalité des sexes en 1996. Outre la conseillère principale, le Bureau compte deux analystes de l'égalité des sexes. Les principales activités du Bureau comprennent la conception d'outils analytiques pour procéder à des analyses en matière d'égalité des sexes pour ce qui est du contentieux, des conseils juridiques, de la rédaction de textes législatifs, de l'élaboration de politiques et de programmes ainsi que de pratiques et politiques de gestion; la mise au point et la présentation de modules de formation sur l'application de l'analyse de l'égalité des sexes en droit; la conception de mécanismes de sensibilisation; et la participation à l'analyse de questions de fond qui se posent au sein du ministère pour s'assurer qu'elles sont examinées en tenant compte du point de vue des femmes et des hommes.

Le Bureau de la Conseillère principale sur les questions concernant les femmes autochtones a été créé au ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada en 1998 et est appuyé par un Comité consultatif sur l'égalité des sexes qui compte des représentantes et des représentants des bureaux régionaux et de l'administration centrale.

La Division de la promotion internationale de la femme du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international est le point de coordination des enjeux liés à l'égalité des sexes et aux droits fondamentaux des femmes au sein du ministère. Il assure aussi l'intégration de ces questions à l'élaboration de politiques étrangères, à l'apport du Canada aux conférences mondiales et au travail d'organisations multilatérales.

La Direction de l'égalité entre les sexes de l'ACDI est le pivot de l'organisme en matière d'égalité des sexes. Ses activités comprennent la mise au point de mécanismes pour intégrer le point de vue des femmes et des hommes aux systèmes de gestion, de planification et d'évaluation du rendement de l'ACDI; une contribution à la base de connaissances de l'ACDI sur l'égalité des sexes; la participation à des conférences et des dialogues politiques internationaux sur l'égalité des sexes; et la gestion de l'information sur les enjeux liés à l'égalité des sexes, particulièrement sur les leçons tirées de la mise en place des politiques

sur l'égalité des sexes dans les pays en développement.

Ces bureaux et conseillères et conseillers ont grandement contribué à aider les ministères à formuler des stratégies d'analyse comparative entre les sexes et d'égalité entre les sexes qui leur sont propres. Deux exemples sont présentés l'encadré ci-dessous et de la page 14. Statistique Canada, Citoyenneté et immigration Canada, Solliciteur général Canada et Agriculture et agroalimentaire Canada ont également mis sur pied un bureau ou un service leur permettant de faire avancer l'ACS.

STRATÉGIES SECTORIELLES– DEUX EXEMPLES

Santé Canada

Le 8 mars 1999, le ministre de la Santé lançait la *Stratégie pour la santé des femmes*, un cadre qui orientera Santé Canada dans sa lutte contre les préjugés et les iniquités du système de santé. Les principaux objectifs visés par la stratégie sont les suivants :

- faire en sorte que les politiques et les programmes de Santé Canada tiennent compte des différences biologiques et sociales entre les sexes et répondent aux besoins des femmes en matière de santé;
- accroître la connaissance et la compréhension de la santé des femmes et des besoins des femmes en matière de santé;
- soutenir la prestation aux femmes de services de santé appropriés et efficaces;
- favoriser la bonne santé par des mesures de prévention et la réduction des facteurs de risque qui compromettent le plus la santé des femmes.

La stratégie prévoit la mise au point d'outils, de méthodes et de documents de formation appropriés pour le secteur de la santé afin d'assurer la réalisation d'évaluations des répercussions sur chacun des sexes. Santé Canada sera appuyé par les Centres d'excellence pour la santé des femmes. Plusieurs de ceux-ci ont entrepris des projets afin de répertorier et d'analyser les outils et programmes existants qui serviront de point de départ à l'élaboration d'outils et de programmes sectoriels.

Justice Canada

Le ministère de la Justice a lancé en 1996 l'Initiative d'égalité des sexes dans le but de prévenir et d'éliminer la discrimination sexuelle systémique présente dans le système de justice canadien, ainsi que dans les politiques et pratiques du ministère de la Justice. Depuis, Justice Canada a :

- adopté la Politique du ministère de la Justice sur l'analyse visant l'égalité des sexes;
- établi un réseau de plus de 55 spécialistes de l'égalité des sexes qui sont des personnes ressources et qui aident leurs collègues à procéder à une analyse de l'égalité des sexes dans leur secteur de responsabilité;
- préparé La diversité et la justice : perspectives relatives à l'égalité des sexes, un manuel de questions essentielles à poser à chaque étape de l'élaboration des politiques, du contentieux, des poursuites, des conseils juridiques et des processus de rédaction de lois et de règlements afin de s'assurer de tenir compte de la question de l'égalité des sexes, de déceler les inégalités et de trouver des solutions.

Relations fédérales, provinciales et territoriales

Le Canada est une fédération où les politiques et programmes de certains secteurs sont de compétence fédérale, d'autres, de compétence provinciale, et d'autres encore, partagées. Certains secteurs d'activités qui intéressent tout particulièrement les femmes relèvent essentiellement des administrations provinciales. Il s'agit notamment des normes d'emploi et des avantages, des services sociaux, de l'éducation et des biens matrimoniaux. Le gouvernement fédéral est entre autres responsable de la politique monétaire et financière, du commerce, des normes de santé nationales et de la protection pendant les périodes de chômage.

Comme il arrive donc souvent que certains enjeux critiques à l'égalité des sexes soient touchés par les mesures prises par un ou plusieurs paliers de gouvernement, la collaboration intergouvernementale est importante à la promotion de démarches cohérentes entre les administrations fédérale et provinciales/territoriales. Depuis 1982, il existe un partenariat et une collaboration productifs entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux en vue de favoriser l'égalité des femmes grâce aux efforts des ministres responsables de la condition féminine. Les ministres, qui se réunissent sur une base annuelle, ont travaillé ensemble sur des enjeux politiques et favorisé la sensibilisation du public dans des secteurs de préoccupation des femmes. Une initiative conjointe des ministres fédérale, provinciaux et territoriaux responsables de la condition féminine a permis, en 1997, de lancer

les indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes. (Voir la page 24 pour plus de détails.)

Les gouvernements provinciaux et territoriaux ont aussi adopté des politiques et mis en place des mécanismes qui favorisent la prise en compte des questions liées à l'égalité des sexes dans le contexte de l'élaboration de politiques. Certaines administrations provinciales et territoriales ont établi des plans d'action afin de mettre en oeuvre le Programme d'action de Beijing dans leurs domaines de compétence. Beaucoup se sont engagés à intégrer l'analyse comparative entre les sexes à leurs politiques et programmes. L'encadré à la page 16 à 19 présente un bref aperçu de certaines des approches adoptées par ces gouvernements.

L'ANALYSE COMPARATIVE ENTRE LES SEXES DANS LES ADMINISTRATIONS PROVINCIALES ET TERRITORIALES

Les gouvernements provinciaux et territoriaux ont convenu de l'importance de faire de l'analyse comparative entre les sexes partie intégrante du processus de gouvernement (Déclaration des ministres fédérale, provinciaux et territoriaux à l'occasion de leur 14e réunion annuelle en mai 1995). De récentes mesures prises par plusieurs de ces gouvernements sont résumées ci-après.

Colombie-Britannique

En 1993, la Colombie-Britannique a entrepris d'intégrer l'analyse comparative entre les sexes à l'élaboration des mesures législatives, des politiques et des programmes, et ce, dans tout l'appareil gouvernemental, en adoptant officiellement un processus visant à inclure dans toutes les présentations au Cabinet une analyse des répercussions sur les femmes et les hommes. Le Ministry of Women's Equality conseille les ministères et offre des séances de formation; il a aussi mis au point des outils comme *Gender Lens : A Guide to Gender-Inclusive Policy and Program Development* (révisé en 1997) afin d'aider les personnes qui élaborent des politiques et des programmes à reconnaître les répercussions possibles des politiques gouvernementales et à concevoir des politiques et des programmes qui tiennent compte des expériences des femmes et qui répondent de façon efficace aux besoins des femmes et des hommes.

Alberta

Procède à l'analyse comparative entre les sexes sur une base informelle avec d'autres ministères, principalement à titre de membre de comités interministériels.

Saskatchewan

Le Women's Secretariat de la Saskatchewan exerce une fonction centrale de coordination des politiques dans les domaines qui touchent à l'égalité des femmes et offre des recherches, des analyses et des conseils fondés sur des données probantes. Les ressources comprennent un guide sur l'analyse comparative entre les sexes pour les décisionnaires gouvernementaux, un profil des femmes autochtones, qui lie l'analyse comparative entre les sexes aux principaux déterminants de la santé, ainsi qu'une série de mises à jour statistiques sur les femmes de la Saskatchewan. Une récente conférence provinciale a servi de forum pour présenter de la recherche et de l'information qui examinaient les répercussions différentes des politiques gouvernementales sur les femmes et les hommes. Outre la participation soutenue du Secrétariat aux stratégies intergouvernementales et aux comités interministériels, un travail ciblé est présentement fait afin d'intégrer l'analyse comparative entre les sexes aux politiques et programmes de certains ministères.

Manitoba

Dans le cadre de son mandat qui est de promouvoir la participation égale des femmes dans la société et le milieu de travail, la Direction de la main-d'oeuvre féminine du Manitoba tente de déterminer et d'examiner les répercussions différentes de politiques et de programmes sur les femmes. La Direction de la main-d'oeuvre féminine a mis au point un programme de formation afin d'aider les responsables de l'élaboration des programmes et des politiques des ministères gouvernementaux à adopter une approche analytique qui tient compte tant des femmes que des hommes. L'objectif de la formation est d'aider les ministères à intégrer cette approche à l'élaboration de leurs programmes, services et mesures législatives, faisant ainsi en sorte que les Manitobaines et les Manitobains sont desservis plus équitablement. Jusqu'à présent, la Direction a offert à des fonctionnaires des ateliers de formation de nature générale, ou qui s'adressent à des groupes précis, et elle contribue à la sensibilisation à l'importance d'intégrer le point de vue des femmes et des hommes aux évaluations des besoins en santé communautaire des Offices régionaux de la santé. La Direction, seule ou en consultation avec des ministères, procède aussi à des analyses des lois, politiques et programmes proposés qui tiennent compte des femmes et des hommes.

Québec

Le Conseil exécutif, le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Secrétariat à la condition féminine sont conjointement responsables du travail du comité interministériel sur l'intégration de l'analyse différenciée par sexe (ADS) au processus d'élaboration des politiques gouvernementales du gouvernement du Québec. Un comité directeur formé de sous-ministres assure la participation des hauts fonctionnaires, la prise de décisions sur des recommandations formulées, l'adoption des instruments nécessaires, la mise en oeuvre de stratégies et la diffusion de démarches choisies. En plus de consulter des universitaires et des organisations non gouvernementales, le groupe de travail a passé en revue la documentation et les expériences en Europe, en Océanie et en Amérique du Nord. Il a en outre examiné les mécanismes gouvernementaux et ministériels qui régissent l'adoption de mesures législatives, de politiques, de programmes et d'autres mesures. Le ministère des Finances du Québec met au point un outil statistique afin d'analyser l'incidence des politiques fiscales sur les femmes et les hommes et le ministère de la Santé et des Services sociaux intègre l'ADS aux *Lignes directrices pour les personnes âgées en perte d'autonomie*. Sept projet pilotes sont présentement en cours. Ils seront évalués et les résultats publiés avant la fin de 2004.

Ontario

Le Secrétaire du Conseil des ministres a, dans le cadre d'une directive, enjoint les ministères de consulter la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario lorsqu'une présentation au Cabinet pourrait avoir des conséquences importantes pour les femmes. Les consultations des ministères et l'analyse des répercussions sur les femmes et les hommes prend la forme d'une participation de la Direction générale de la condition féminine de l'Ontario à des comités interministériels ou de liens avec d'autres ministères. En d'autres temps, cela se fait essentiellement sur une base informelle (en travaillant, par exemple, avec des analystes d'autres ministères).

Nouveau-Brunswick

Le Bureau du Conseil exécutif a établi un guide sur l'analyse comparative entre les sexes et un profil statistique sur les femmes du Nouveau-Brunswick; ces documents ont été envoyés à tous les ministères et doivent servir à évaluer l'incidence des politiques et programmes sur les femmes et les hommes.

Île-du-Prince-Édouard

En vue d'améliorer l'intégration des considérations liées à l'égalité entre les sexes à l'orientation des politiques et des programmes, on a mis sur pied, en 1996, un forum interministériel sur les politiques formé de représentantes et de représentants de tous les ministères provinciaux.

Le forum a examiné un certain nombre d'outils d'analyse comparative entre les sexes mis au point par d'autres administrations et secteurs d'activité, et rassemblé des documents de recherche sur leur efficacité relative. Il examine les politiques et les programmes sous l'angle des différences entre les sexes et de la diversité, et analyse les possibilités d'action. Le forum prépare une politique de promotion de la diversité et dirige l'essai d'analyses de la diversité et de l'égalité entre les sexes dans le cadre de la planification des soins à domicile.

Nouvelle-Écosse

Le Conseil consultatif sur la condition féminine procède à l'intégration de l'analyse comparative entre les sexes au processus décisionnel du gouvernement en travaillant de concert avec d'autres ministères et organismes gouvernementaux sur des enjeux politiques qui ont une incidence sur les femmes.

Au cours du dernier exercice, le personnel du Conseil a lancé des discussions sur le but et les avantages de soumettre les initiatives gouvernementales à une analyse comparative entre les sexes au moyen d'une présentation aux sous-ministres et d'une consultation ou d'un atelier avec le personnel responsable de la planification des politiques de divers ministères.

Avec l'aide du ministère des Finances de la Nouvelle-Écosse, le Conseil a soumis aux ministres une analyse comparative entre les sexes des propositions fédérales qui prévoyaient intégrer la Sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti en une Prestation aux aîné(e)s fondée sur le revenu familial. L'analyse a démontré l'incidence négative de ces propositions sur de nombreuses femmes de la Nouvelle-Écosse. Le gouvernement fédéral a par la suite retiré ces propositions.

Terre-Neuve et Labrador

Le Women's Policy Office a mis au point des lignes directrices sur l'analyse comparative entre les sexes et a offert de l'aide à d'autres ministères au moyen d'ateliers sur l'utilisation de ces lignes directrices. Une analyse préliminaire des enquêtes de suivi menées auprès des participantes et des participants aux ateliers révèle que 28,5 % des répondantes et des répondants utilisent les lignes directrices, alors que 32 % appliquent certains aspects des connaissances et compétences acquises au cours de l'atelier à leur travail d'élaboration de politiques et de programmes. Le Women's Policy Office aide aussi d'autres ministères avec l'ACS en participant à des comités interministériels et travaille présentement avec le personnel de la Division de la formation à la préparation d'un atelier pour que l'analyse qui tient compte tant des femmes que des hommes soit plus largement offerte.

Yukon

Le gouvernement demeure déterminé à tenir compte des différences entre les sexes dans le cadre de l'élaboration des politiques et des décisions concernant la mise en oeuvre. Un certain niveau d'analyse comparative entre les sexes est requis dans le processus de conception des politiques et peut être mené, sur demande, avec l'aide du Bureau de promotion des intérêts de la femme. Au Yukon, l'analyse comparative entre les sexes tient aussi compte de l'incidence sur les femmes autochtones et constitue un secteur précis d'analyse. Le Bureau a participé à la préparation d'un nouvel atelier sur l'élaboration des politiques qui comprenait un volet formation et l'accès à des ressources pour les décisionnaires ministériels afin que ces personnes tiennent compte des répercussions sur les femmes. Territoires du Nord-Ouest Le Women's Advisory Office travaille de façon informelle avec des analystes de politiques d'autres ministères pour assurer l'intégration des considérations liées à l'égalité entre les femmes et les hommes à leur travail.

Nunavut

Le nouveau territoire du Nunavut, créé en avril 1999, est en train d'examiner toute la question des ressources, des outils et de la formation en matière d'analyse comparative entre les sexes par l'entremise du ministère de la Culture, des Langues, des Aînés et de la Jeunesse.

3 Données analytiques pour l'analyse comparative entre les sexes

3.1 Lignes directrices et assistance en matière d'analyse comparative entre les sexes

La mise au point d'outils et de méthodes — particulièrement d'outils et de méthodes propres à certains ministères et secteurs d'activités — a été reconnue en 1995 dans le *Plan fédéral pour l'égalité entre les sexes* comme étant une exigence fondamentale à la mise en oeuvre de l'analyse comparative entre les sexes. Afin de fournir un cadre général qui servirait de point de départ à d'autres ministères, CFC a préparé un manuel intitulé *Analyse comparative entre les sexes : Guide d'élaboration de politiques.*

Des manuels propres à certains secteurs du gouvernement canadien ont été préparés, notamment :

- ressources humaines et emploi : au nombre des ressources et des initiatives du Bureau de la main-d'oeuvre féminine il y a eu l'élaboration du *Guide pour l'analyse comparative entre les sexes* (1997) et de *Analyse comparative entre les sexes : Document de fond* (1997);

- analyse juridique : le ministère de la Justice a préparé un manuel intitulé *La diversité et la justice : perspectives relatives à l'égalité des sexes*, qui précise comment aborder les questions d'égalité entre les sexes dans le contexte de l'élaboration des politiques, du contentieux, des poursuites, des conseils juridiques et des processus de rédaction de lois et de règlements;

- coopération en matière de développement international : le *Guide des indicateurs tenant compte des écarts entre les femmes et les hommes*, ainsi qu'un manuel d'accompagnement pour les projets, est une récente publication de l'ACDI. De tous les ministères gouvernementaux, elle possède sans doute la plus vaste expérience d'une approche d'analyse comparative entre les sexes à l'échelle d'un organisme;

- affaires autochtones : Affaires indiennes et du Nord canadien a élaboré une politique sur l'égalité des sexes, un manuel sur l'application de l'analyse comparative entre les sexes ainsi que des modules de formation au sein du ministère.

Recherche comparative entre les sexes

Toutes les étapes du processus d'analyse comparative entre les sexes — de l'élaboration et de l'analyse des options en matière de politiques en passant par les recommandations, jusqu'aux indicateurs utilisés dans l'évaluation des politiques — sont fonction de la disponibilité et de l'accessibilité d'une recherche en matière de politiques opportune et pertinente. Un grand nombre de personnes, d'organismes et d'institutions participent à l'exécution de recherches visant à examiner

l'incidence des différences entre les sexes sur la situation des femmes et des hommes dans divers secteurs de la vie au Canada. D'importants collaborateurs et collaboratrices au niveau fédéral jouent un rôle déterminant dans la collecte et le dépouillement systématiques de données ventilées par sexe (Statistique Canada) et l'encouragement de recherches indépendantes et libres sur l'intégration des considérations liées à l'égalité des sexes (Conseil de recherches en sciences humaines du Canada). Leurs contributions sont les suivantes :

- **Les programmes de Statistique Canada**, l'organisme national de statistique, sont répartis en trois grands secteurs : démograph-ique et social, socio-économique et économique. En vertu de la *Loi sur la statistique*, Statistique Canada doit recueillir, dépouiller, analyser, résumer et publier des renseignements statistiques sur à peu près tous les aspects de la société et de l'économie du pays. Le rôle de Statistique Canada dans le dépouillement et la diffusion de données ventilées selon le sexe est crucial pour la mise en train de recherches en matière de politiques pertinentes en ce qui concerne l'analyse comparative entre les sexes. En partenariat avec le Fonds de recherche en matière de politiques de CFC (voir ci-après), Statistique Canada a publié *À la recherche de données sur les femmes : les principales sources à Statistique Canada*, document qui fournit de l'information sur les sources de données ventilées par sexe qui peuvent servir aux analyses comparatives entre les sexes. Site Web : http://www.statcan.ca.

- **Le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada (CRSHC)** est l'organisme fédéral de financement de la recherche universitaire et de la formation des diplômées et des diplômés en sciences humaines. Un volet de la mission du CRSHC consiste à mettre à profit les résultats de la recherche en favorisant le transfert de connaissances entre les chercheuses et chercheurs, les partenaires de recherche, les décisionnaires et d'autres intervenantes et intervenants de la société canadienne. Le CRSHC joue un rôle de premier plan en parrainant des recherches qui viennent étayer le travail d'analyse comparative entre les sexes en appuyant la recherche thématique : recherche axée sur des problèmes déterminés centrés sur d'importants enjeux sociaux, culturels, intellectuels et économiques. Entre 1983 et 2000, les thèmes de la recherche stratégique du CRSHC ont été « Les femmes et le changement » et « Les femmes et le travail ». Ces thèmes ont ensuite été intégrés aux programmes de recherche générale de l'organisme.

En outre, au cours des dernières années, le manque manifeste de recherches stratégiques pouvant servir de pierre angulaire à des décisions éclairées sur le plan des politiques a donné lieu à plusieurs initiatives en matière de recherches au niveau fédéral pour tâcher

de régler le problème. Le Secrétariat de la recherche sur les politiques, les Centres d'excellence pour la santé des femmes et le Fonds de recherche en matière de politiques de CFC recensent, appuient et, dans certains cas, entreprennent des recherches sur les politiques fondées sur les différences entre les sexes, qui vont au-delà de la mise en lumière et de l'analyse de lacunes sur le plan des politiques et qui proposent de véritables solutions stratégiques. En fait, CFC définit la recherche en matière de politiques, pour les besoins de son propre fonds de recherche, comme une activité de recherche dont le centre d'intérêt principal est lié aux politiques gouvernementales qui font la promotion de la condition féminine.

Voici un bref aperçu de ce que sont les Centres d'excellence pour la santé des femmes et le Fonds de recherche en matière de politiques de CFC :

- **Centres d'excellences pour la santé des femmes :** En 1996, en réaction contre l'absence de recherches sur la santé des femmes, le Bureau pour la santé des femmes de Santé Canada créait cinq Centres d'excellence pour la santé des femmes. Les centres font de la recherche axée sur les politiques en employant la méthode des facteurs déterminants de la santé, dans le but d'améliorer l'état de santé des Canadiennes. Les centres facilitent la collaboration en matière de recherche stratégique sur la santé des femmes entre les universitaires, les organismes communautaires, les professionnels de la santé, les prestataires de services et les femmes. Les cinq Centres d'excellence sont : le Centre d'excellence pour la santé des femmes – région des Maritimes (Université Dalhousie), site Web : http://www.medicine.dal.ca/mcewh/index.html; le Centre d'excellence pour la santé des femmes – Consortium Université de Montréal (Université de Montréal), site Web : http://www.cesaf.umontreal.ca; le Réseau pancanadien sur la santé des femmes et le milieu (Université York), site Web : http://www.yorku.ca/research/nweb; le Centre d'excellence pour la santé des femmes – région des Prairies (University of Winnipeg); site Web : http://www.pwhce.ca; et le Centre d'excellence pour la santé des femmes – région de la Colombie-Britannique (BC Women's Hospital and Health Centre), site Web : http://www.bccewh.ca. Les discussions sur le renouvellement des Centres d'excellence pour la santé des femmes du Bureau pour la santé des femmes, du Programme pour la santé des femmes, ont lieu en 2001-2002.

- **Fonds de recherche en matière de politiques :** L'objectif du Fonds de recherche en matière de politiques de CFC, mis en place en 1996, est d'appuyer une recherche sur l'égalité des sexes indépendante, prospective et pertinente sur le plan national. La recherche en matière de politiques, telle qu'elle se définie dans le

contexte du Fonds de recherche en matière de politiques de CFC, est une recherche pertinente sur le plan national, essentiellement axée sur le programme gouvernemental. Elle comprend la recherche qui permet de repérer les lacunes, les nouvelles questions de principe, les tendances et les nouveaux enjeux, qui propose des cadres pour évaluer, analyser et critiquer les politiques existantes, qui formule des solutions de rechange aux politiques gouvernementales existantes et qui propose des possibilités d'action ou des recommandations stratégiques concrètes. Un petit comité externe non gouvernemental (dont les membres sont proposées par les publics cibles) joue un rôle de premier plan dans la détermination des priorités et des thèmes de la recherche, le choix des propositions de recherche à financer et le contrôle de la qualité des produits finals de la recherche. Les thèmes de la recherche en matière de politiques abordés jusqu'à présent comprennent l'accès des femmes à la justice, le travail rémunéré et non rémunéré des femmes, la vulnérabilité des femmes à la pauvreté, l'intégration de la diversité des femmes à la recherche, au développement et à l'analyse en matière de politiques, le trafic des femmes, les femmes et la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, les femmes et le régime fiscal canadien, les jeunes femmes à risque, les changements des discours touchant les politiques et les femmes des Premières nations, la gouvernance et la *Loi sur les Indiens*. La recherche est financée au moyen d'un appel de propositions en régime de concurrence. Pendant ses cinq années de fonctionnement, le Fonds a reçu des propositions de groupes de femmes nationaux, régionaux et locaux, de chercheuses et de chercheurs universitaires et indépendants, d'organismes de recherche, de groupes oeuvrant en faveur de l'égalité et de partenariats. Jusqu'à présent, plus de 40 rapports de recherche ont été produits grâce à l'aide du Fonds. En finançant et en diffusant des recherches rigoureuses et crédibles, CFC souhaite améliorer la qualité du débat public et des discussions sur les politiques touchant l'égalité des sexes et ainsi favoriser l'adoption de meilleures politiques — c'est-à-dire des politiques qui favorisent l'égalité entre les sexes. Site Web : http://www.swc-cfc.gc.ca.

Indicateurs

Le Canada s'est intéressé aux indicateurs de l'égalité entre les sexes en raison de leur importance en vue de mesurer les progrès vers l'égalité et de déterminer les différences entre les femmes et les hommes dans des facteurs qui influent sur le mieux-être.

Une initiative conjointe fédérale, provinciale et territoriale a permis, en 1997, de rendre public les **indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes**, une série de repères qui évaluent la situation relative des femmes et des hommes et qui mesurent les changements au fil du temps. Le cadre qui régit le choix des indicateurs fait appel à deux voies qui permettent mutuellement de renforcer l'égalité entre les sexes :

- améliorer l'accès des femmes à des domaines traditionnellement dominés par les hommes et inciter les hommes à partager les responsabilités dans des domaines essentiellement féminins (p. ex. éliminer les obstacles discriminatoires qui empêchent les femmes et les hommes de réaliser leur potentiel);

- corriger la sous-évaluation des activités à prédominance féminine (p. ex. valorisation égale des différences et des similitudes entre les femmes et les hommes et promotion d'un meilleur partage des coûts et avantages de la société).

Les indices comparent les femmes et les hommes dans des domaines comme les gains, le revenu provenant de toutes les sources, le travail rémunéré et non rémunéré, l'éducation et la formation. Dans le cadre des politiques, les indicateurs sont surtout utiles en tant qu'ensemble, l'interaction entre le revenu, le travail et l'apprentissage étant en moyenne plus complexe chez les femmes que les hommes. Les indicateurs permettent de contester sciemment les hypothèses traditionnelles et les normes masculines en faveur d'une norme plus inclusive et de trouver de nouvelles façons d'utiliser les données existantes afin de souligner des réalités qui sont souvent occultées.

Par exemple, jusqu'à tout récemment, peu de données décrivaient l'organisation du travail et ses conséquences. Les débats et les politiques publiques avaient tendance à reposer sur des hypothèses non vérifiées et souvent fautives. L'image donnée par la série d'indicateurs reflète la structure de notre société selon le sexe — c'est-à-dire que les femmes travaillent de plus longues heures que les hommes, qu'elles poursuivent davantage que les hommes de la formation et des études supérieures, mais que leurs gains et revenus demeurent inférieurs à ceux des hommes. Le principal facteur à l'origine de cette disparité est l'organisation sociale et économique de la prestation de soins aux enfants et autres personnes à charge. Les indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes ont été rendus publics en mars 2001 dans *Tendances sociales canadiennes*, publication périodique à vaste diffusion de Statistique Canada.

En 1998, un symposium international sur les indicateurs de l'égalité entre les sexes a été présenté par un certain nombre de ministères (CFC, Bureau de la main-d'oeuvre féminine de Développement des ressources humaines Canada, Statistique Canada et Santé Canada) afin de stimuler les débats publics sur les indicateurs de l'égalité. Un rapport sur ce symposium *Les indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes : préoccupations publiques et politiques gouvernementales* a été publié en 1998.

3.2 Partenariats à l'extérieur du gouvernement

Reconnaissance du rôle des groupes de femmes

Le Canada dispose d'un réseau bien développé qui compte plus de 1 500 groupes de femmes qui jouent un rôle important dans les progrès en faveur de l'égalité. Ils contribuent à la détermination des programmes locaux, régionaux et nationaux en faveur de l'égalité entre les sexes, offrent des services directs aux femmes et enfants et éduquent tous les secteurs du public et des gouvernements sur les enjeux pertinents de l'égalité entre les sexes. L'importance de la violence faite aux femmes dans le contexte du programme des politiques gouvernementales illustre très bien comment la voix et l'expérience des femmes ont permis de façonner les mesures législatives, les politiques et les programmes au cours des dernières années. Cet apport n'aurait pas été possible si des milliers de personnes dans les collectivités n'avaient pas offert gratuitement leur temps et leur savoir-faire dans le but d'améliorer la vie des femmes.

Le réseau de représentantes et de représentants régionaux de CFC est régulièrement en contact avec des groupes favorables à l'égalité des sexes partout au pays. Le Programme de promotion de la femme de CFC fournit aussi de l'aide financière et des services professionnels à un large éventail de groupes communautaires, régionaux, provinciaux et nationaux : en 1997-1998, 348 projets et groupes ont reçu des subventions totalisant 8,165 millions de dollars. En outre, de l'aide non monétaire est fournie aux groupes et particuliers et peut comprendre la recherche d'autres sources de financement, le partage d'information sur les pratiques exemplaires, de l'aide en ce qui touche le développement organisationnel et les changements institutionnels et une participation directe à l'élaboration et la réalisation de projets.

La consultation permet au gouvernement d'obtenir de l'information sur les idées et les préoccupations des femmes au sujet des politiques publiques qui ont une incidence sur elles. Par exemple, dans le cadre des consultations sur les changements proposés au système de pensions du Canada, CFC a organisé une table ronde qui a examiné les

répercussions différentes sur les femmes et les hommes. La table ronde a réuni des représentantes et des représentants des ministères, d'organisations non gouvernementales (ONG) et des gouvernements provinciaux. Des groupes de femmes participent aussi aux consultations publiques sur le budget fédéral annuel organisées par le ministère des Finances, ou rencontrent le ministre des Finances ainsi que d'autres ministres clés du Cabinet, notamment la secrétaire d'État à la Situation de la femme, afin de leur faire part de leurs observations.

Toutes les consultations de CFC reposent sur plusieurs principes, dont un climat de respect mutuel, d'ouverture et de responsabilisation. L'approche adoptée pour les consultations de CFC est souple. Selon le but visé, les publics cibles et le temps et les ressources disponibles, les consultations peuvent prendre la forme de discussions en personne, sur le Web ou encore d'une rencontre d'envergure. Aux consultations officielles s'ajoutent sur une base régulière des discussions informelles entre le personnel de CFC, des personnes et des membres de groupes de femmes et d'autres organisations oeuvrant en faveur de l'égalité. Les méthodes de consultation, tant officielles qu'informelles, font partie intégrante du travail du Ministère.

4 Études de cas

Les « études de cas » de la présente section font le point sur l'évolution de la situation dans deux secteurs et illustrent certains des défis à relever afin de faire de l'analyse comparative entre les sexes un élément systématique du processus d'élaboration des politiques.

Traitement fiscal des pensions alimentaires pour enfants

Les « pensions alimentaires pour enfants » sont le soutien financier accordé au parent qui a la garde des enfants par l'autre parent au moment d'une séparation ou d'un divorce. Jusqu'à tout récemment, les dispositions fiscales canadiennes exigeaient que le bénéficiaire de pensions alimentaires pour enfants (habituellement la mère) paie de l'impôt sur le revenu sur ces paiements; la personne qui versait de tels paiements (habituellement le père) pouvait déduire le montant en question de son revenu imposable.

Cette mesure était depuis longtemps une source de préoccupation pour les activistes de l'égalité des femmes en raison de son incidence financière négative sur beaucoup de femmes et leurs enfants. Cette mesure avait été adoptée dans les années 1940, alors que peu de mères faisaient partie de la population active, dans le but de transmettre les économies d'impôt du père au ménage qui avait la garde. L'application de la mesure était complexe et peu de preuves empiriques permettaient de croire qu'elle avait les effets escomptés. Les preuves tendaient plutôt à démontrer que la mesure était dommageable et non utile pour les ménages avec des enfants.

Malgré les efforts d'activistes, cette question n'a pas attiré l'attention des décisionnaires avant les années 1990. Les discussions initiales entre les gouvernements étaient axées sur le montant des pensions alimentaires pour enfants, et non sur la question fiscale. Toutefois, CFC (avec l'aide d'activistes de l'extérieur du gouvernement) en est venu à la conclusion que le problème ne pouvait être réglé uniquement par l'adoption de lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants et leur application rigide, mais que des modifications fiscales étaient nécessaires pour assurer l'égalité entre les sexes et le bien-être des enfants. L'analyse comparative entre les sexes détaillée de CFC, assortie de conseils de fiscalistes et d'expertes et d'experts en droit, a permis de placer la question de la réforme fiscale à l'ordre du jour et a orienté la mise au point d'options pour cette réforme.

Les organisations non gouvernementales ont lancé d'autres initiatives comme des campagnes d'information publique et des activités de lobbying auprès de députées et de députés du Parlement et de ministres du Cabinet, ce qui a contribué à accroître la pression exercée sur le gouvernement fédéral pour l'inciter à revoir le traitement fiscal des pensions alimentaires pour enfants.

Une cause portée devant la Cour suprême, où l'on soutenait que le traitement fiscal des pensions alimentaires pour enfants

allait à l'encontre des droits à l'égalité des femmes et des hommes prévus dans la Charte des droits et libertés, a en outre favorisé des changements. Les groupes de femmes se sont mobilisés dans le cadre de cette cause et ont été appuyés par deux projets financés par le Programme de promotion de la femme du gouvernement fédéral. Plusieurs d'entre eux ont ainsi présenté des arguments devant la Cour. Bien que la Cour suprême ait majoritairement décidé que les dispositions fiscales n'étaient pas contraires à la Charte, deux femmes juges ont émis des opinions divergentes et le débat entourant cette cause a assuré à la question des dispositions fiscales une grande visibilité.

Dans la foulée de la décision de la Cour suprême, le gouvernement fédéral a formé un Groupe de travail sur le traitement fiscal des pensions alimentaires pour enfants, qui était codirigé par la secrétaire d'État à la Situation de la femme et deux autres personnes députées et qui a tenu des audiences partout au pays.

La capacité limitée de vérifier les options stratégiques à l'aide de données réelles et de logiciels de modélisation a entravé la formulation, par CFC et les activistes de l'extérieur du gouvernement, de recommandations précises. Ce sont les ministères axiaux, dont l'appui et la coopération sont nécessaires, qui disposent des outils pour vérifier de telles options stratégiques. D'importants écarts dans la disponibilité de données ont aussi rendu l'analyse de l'incidence difficile.

CFC continue de travailler avec d'autres ministères fédéraux afin de définir des options de changements et d'en évaluer les répercussions sur les personnes et les familles. Par ce processus, la démarche proposée par CFC a été évaluée et jugée la meilleure option. Le programme de réformes des pensions alimentaires pour enfants introduit en 1997 comprenait des lignes directrices sur les pensions alimentaires pour enfants, des mesures d'exécution et des changements au régime fiscal.

Plusieurs éléments de la mise en oeuvre de l'analyse comparative entre les sexes peuvent être soulignés à partir de cette expérience :

- l'importance d'alliances entre expertes, experts et activistes tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement afin de mettre la question à l'ordre du jour du programme d'action;

- l'importance de présenter des arguments et des options clairs afin d'élargir le débat pour qu'il comprenne les questions d'égalité des sexes;

- l'importance d'une capacité analytique, y compris lorsque les recherches et données en matière de politiques sont limitées;

- l'importance de la persévérance puisque les changements aux politiques peuvent être un processus long qui compte des éléments prévisibles et imprévisibles.

Travail non rémunéré

Les données pour le Canada témoignent de l'importance du travail non rémunéré, particulièrement le soin de personnes à charge, et de ses dimensions selon le sexe. D'après les estimations de Statistique Canada, le travail non rémunéré ou l'activité productive non rémunérée au Canada représente entre 30,6 % et 46,3 % du produit intérieur brut, selon la méthode d'estimation utilisée. En temps, les femmes assument 65,6 % de l'ensemble du travail non rémunéré du ménage, et une part encore plus grande des soins dispensés aux enfants. (William Chandler, *La valeur du travail ménager au Canada*, 1992; Comptes nationaux des revenus et dépenses : Estimations trimestrielles, quatrième trimestre 1993, Statistique Canada; et « Indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes », dans *Tendances sociales canadiennes*, Statistique Canada, 2001)

Il a fallu plusieurs années avant que soient reconnues les conséquences des soins dispensés par les femmes aux personnes à charge sur les plans du développement économique, de l'élaboration de politiques macro-économiques et de l'autonomie des femmes. Par leur travail, qui s'est échelonné sur plusieurs décennies, les économistes féministes ont démontré que la capacité des femmes de faire partie de la population active rémunérée est inextricablement liée à la prestation de soins non rémunérés et à leurs fonctions génésiques, qui représentent une contribution importante à l'activité économique et au développement humain globaux. Les groupes de femmes au Canada et dans d'autres pays ont aussi préconisé la reconnaissance, au moyen de politiques, de la somme et de la valeur du travail non rémunéré et de la part disproportionnée des responsabilités assumées à cet égard par les femmes. Au sein du gouvernement, CFC a travaillé afin d'assurer une plus grande visibilité à cette question, pour qu'elle soit incluse dans les engagements nationaux et internationaux et afin de faciliter la prise en compte des soins dispensés aux personnes à charge dans l'élaboration des politiques.

Pendant de nombreuses années, l'attention a été concentrée sur la mesure et l'évaluation du travail non rémunéré. Une conférence présentée en 1993 par CFC et Statistique Canada, par exemple, a réuni des statisticiennes et des statisticiens, des universitaires et des groupes de femmes qui ont discuté des problèmes techniques et méthodologiques liés à la définition, à la mesure et à l'attribution d'une valeur monétaire. CFC a aussi appuyé l'élaboration par Statistique Canada d'un compte satellite sur le travail non rémunéré aux comptes nationaux. Un lobbying revendicateur exercé par des groupes de femmes a assuré l'inclusion, dans le recensement canadien de 1996, de questions sur la prestation de soins non rémunérés aux enfants, aux personnes âgées et sur le travail ménager. CFC et certains groupes de femmes importants ont aussi collaboré avec Statistique Canada à la mise au point et à l'essai des questions du recensement. Le leadership que

Statistique Canada exerce depuis fort longtemps en matière de mesure et d'évaluation du travail non rémunéré a donné lieu à une reconnaissance nationale et internationale de sa valeur pour l'économie et la société.

Plus récemment, l'attention s'est déplacée vers les incidences politiques de cette information. Un certain nombre de politiques sur divers aspects du travail non rémunéré ont été adoptées au fil des ans, même si leurs objectifs ne comprenaient pas expressément la reconnaissance du travail non rémunéré. Les prestations de maternité, parentales et d'adoption en sont des exemples. Une disposition du régime de pension de l'État qui fait en sorte que les pensions d'un parent qui a pris soin de jeunes enfants n'est pas réduite en est un autre exemple. Le Sous-comité des finances de la Chambre a récemment tenu des audiences partout au Canada afin d'examiner d'éventuelles améliorations au régime fiscal qui aideraient les familles ayant des enfants à charge. CFC et plusieurs groupes de femmes ont été appelés à témoigner. CFC, qui a été le premier intervenant, a bénéficié d'une occasion importante d'orienter le travail du Sous-comité en soulignant l'importance des liens entre le travail rémunéré et non rémunéré, l'égalité des sexes et le bien-être de la famille. Ainsi, plutôt que de s'intéresser uniquement aux questions de nature fiscale, le Sous-comité a aussi recommandé des améliorations sensibles aux prestations parentales, l'analyse comparative entre les sexes de CFC ayant démontré qu'il s'agissait de l'un des moyens les plus efficaces de reconnaître le travail essentiel de prestation de soins des parents, particulièrement des mères, et d'offrir une indemnisation. Le gouvernement était d'accord et, à la fin de l'an 2000, la durée des prestations parentales a été prolongée pour couvrir la première année critique de la vie d'un enfant. Des améliorations ont aussi été apportées afin de faciliter l'accès aux prestations et le partage de la responsabilité des soins entre les mères et les pères.

Le travail non rémunéré et sa pertinence pour les politiques gouvernementales ne sont pas bien compris. Cette situation change dans de nombreux pays en raison notamment des contraintes de temps et d'argent des familles qui ont des enfants et du vieillissement de la population, les soins à dispenser aux personnes âgées augmentant. L'évolution du marché du travail a aussi une incidence sur la façon dont les sociétés prendront soin des enfants, des personnes âgées et des personnes malades et handicapées et répondront à leurs besoins.

De plus amples travaux sont requis afin que l'on puisse élaborer un cadre pour analyser les incidences politiques du travail non rémunéré, de définir les principaux enjeux en matière de politiques et de mettre en place une stratégie cohérente qui traverse les nombreux secteurs d'activités pertinents. Cela permettra de mettre en place les éléments d'une solution plus globale.

Afin de déterminer certaines des incidences politiques du travail non rémunéré, le Fonds de recherche en matière de politiques de CFC a fait un appel de propositions pour faire faire une recherche stratégique sur le thème des rapports qui existent entre la transformation du rôle de l'État, le travail rémunéré et non rémunéré des femmes et la vulnérabilité des femmes à l'égard de la pauvreté. Une contribution récente digne de mention sur ce thème est l'étude de Isabella Bakker intitulée *Le travail non rémunéré et la macroéconomie : nouveaux débats, nouveaux outils d'intervention.* Une somme considérable d'autres recherches du Fonds de recehrche en matière de politiques portent sur la question du travail non rémunéré et examinent les questions de la prestation de soins aux enfants, aux personnes âgées et des services publics. *Les mères en tant que soutiens économiques et dispensatrices de soins : La responsabilité à l'égard des enfants, la politique sociale et le régime fiscal* en est un exemple.

Ces initiatives bénéficient d'une aide financière accordée par CFC pour le travail de groupes de femmes et d'organismes non gouvernementaux afin d'examiner les incidences politiques du travail non rémunéré et d'accroitre la sensibilisation à cette question. Un élément important a été la production de *When Women Count: A Resource Manual on Unpaid Work.*

Ce compte rendu de l'évolution de la situation du travail non rémunéré met en évidence plusieurs éléments liés à la mise en oeuvre de l'analyse comparatives entre les sexes :

- définir les enjeux politiques clairement afin que le débat se fasse sur les solutions plutôt que sur les définitions;

- comme pour l'exemple des pensions alimentaires pour enfants, la pression constante d'activistes de l'extérieur du gouvernement est souvent importante afin de placer la question au coeur du programme d'action;

- la nécessité d'une recherche en matière de politiques soutenue, ainsi que de l'élaboration d'analyses et de méthodes dans des secteurs clés;

- l'appui en faveur d'une analyse comparative entre les sexes rigoureuse de tous les nouveaux programmes et politiques.

5 *Défis et orientations futures*

Des progrès ont été réalisés en vue de créer un environnement favorable à la réalisation des engagements relatifs à l'analyse comparative entre les sexes et d'accroître la compréhension et le débat tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement sur un plus large éventail d'options en matière de politiques. Des progrès sont encore possibles. Au nombre des grands défis, il y a :

- **L'adaptation à un environnement public et économique en évolution.** Au cours des dernières années, les rapports entre les administrations fédérale, provinciales et territoriales ont évolué, la responsabilité pour plusieurs secteurs d'activités clés qui ont une incidence sur la vie des femmes ayant été cédée aux provinces et aux municipalités. Tous les gouvernements ont procédé à une « décroissance » et doivent apporter des ajustements en raison de la restructuration mondiale ainsi que des déplacements de la population de l'emploi et des structures sociales. Les femmes sont donc davantage préoccupées par la nécessité de disposer d'une base de connaissances qui reflètent mieux la situation et les intérêts des femmes et de meilleurs éléments de comparaison et de responsabilisation relativement à l'égalité entre les sexes dans l'ensemble du pays.

- **L'utilisation efficace de ressources limitées afin de favoriser l'analyse comparative entre les sexes.** Même si les ministères et organismes sont responsables de l'analyse comparative entre les sexes, CFC, en tant que mécanisme national, continue de jouer un rôle important en tant que conseiller et élément moteur. En raison du nombre et de la complexité des questions de politique associées à l'égalité entre les sexes, CFC doit réagir au spectre complet des enjeux nouveaux et changeants du programme économique, juridique et social du gouvernement. Le fait que la responsabilité pour les politiques qui ont une incidence sur les femmes soit partagée par un grand nombre de ministères fédéraux constitue un défi particulier. Même si CFC peut influencer d'autres ministères et le fait, il possède rarement l'autorité directe pour l'élaboration de politiques.

- **La promotion d'échanges et d'une vision commune parmi les partenaires.** Au nombre des partenaires qui ont un rôle à jouer dans les progrès vers l'égalité entre les sexes comprennent il y a entre autres CFC, qui est le mécanisme national, d'autres ministères et organismes fédéraux, les parlementaires, les gouvernements provinciaux et territoriaux, les groupes de femmes et d'autres groupes qui oeuvrent en faveur de l'égalité, le secteur privé, les établissements d'enseignement et les syndicats. Ces partenaires ont des vues différentes ainsi que des niveaux de connaissances et de ressources variés. La diversité fait de la mise en oeuvre systématique de l'analyse comparative entre les

sexes un défi. Un partage continu et amélioré d'information entre les partenaires, y compris des travaux en vue de préciser les définitions et la terminologie liées à l'analyse comparative entre les sexes, sera essentiel à sa réalisation.

- **L'application systématique de l'analyse comparative entre les sexes.** Malgré l'engagement envers l'analyse comparative entre les sexes, sa mise en oeuvre varie. Les ministères gouvernementaux continuent de faire l'objet de critiques qui leur reprochent de ne pas tenir compte des réalités et des expériences des femmes. Une formation continue, la disponibilité de recherches fondées sur le sexe et d'analyses de politiques sont nécessaires pour assurer une application cohérente et de qualité.

- **Les progrès dans la mise au point de ressources analytiques pour l'analyse comparative entre les sexes.** En dépit des importants progrès réalisés afin de mettre au point des données qui tiennent compte des expériences des femmes, les initiatives d'analyse comparative entre les sexes ont dévoilé d'importantes lacunes qui entravent les évaluations des enjeux et des options en matière de politiques. CFC continue de travailler en étroite collaboration avec Statistique Canada et d'autres ministères afin de mettre au point et de diffuser des données dans le but d'améliorer l'information sur les femmes et les hommes au Canada. De plus amples travaux sont nécessaires afin de perfectionner les indicateurs et pour en développer qui reflètent la diversité sociale de la population et qui tiennent compte du fait que des facteurs comme le statut d'autochtone, les incapacités, la race, l'âge, le statut familial et l'emplacement rural ou urbain peuvent interagir de différentes façons avec le sexe. On craint que les indicateurs économiques de l'égalité entre les sexes dont il a été question à la section 2.3 exagèrent les progrès en n'examinant pas suffisamment la situation des femmes moins favorisées, qui voient leur situation économique se détériorer. Il est en outre important de réaliser d'autres progrès dans l'analyse et l'interprétation des indicateurs.

- **Favoriser de plus amples liens en matière de politiques et un respect mutuel entre les gouvernements et les ONG.** Les consultations sur les enjeux et les options en matière de politiques auprès des groupes de femmes et d'autres organismes oeuvrant en faveur de l'égalité, ainsi qu'avec la société civile, constituent un élément important de l'analyse comparative entre les sexes. De telles consultations complètent les aspects techniques de l'analyse grâce à des moyens qualitatifs qui font en sorte que les conclusions et propositions reflètent les vues des femmes. Les perceptions quant à la valeur de telles consultations chez les ONG sont fonction de la mesure dans laquelle elles estiment que leurs vues sont entendues et qu'on y donne suite, et ce, particulièrement en

raison du fait que les consultations peuvent être un processus fastidieux pour toutes les parties en cause.

- **Engagement politique.** L'analyse comparative entre les sexes contribue à la prise de décisions fondées sur des preuves en assurant l'intégration systématique du point de vue des femmes et des hommes dans l'ensemble du processus d'élaboration de politiques et de programmes. La mise en place réussie de cette approche afin de favoriser les progrès de l'égalité entre les sexes exige un engagement politique du parti au pouvoir et dépend d'un tel engagement.

- **Reddition de comptes devant les Canadiennes et les Canadiens :** La DACS procède à la création d'outils d'évaluation sensibles aux différences entre les sexes afin d'évaluer auprès de la population canadienne les répercussions des programmes et des politiques sur l'égalité entre les sexes. Cette analyse doit être axée sur les résultats afin de faciliter la reddition de comptes devant les Canadiennes et les Canadiens.